ALFRED SCHWINGENSTEIN

Die wirtschaftlichen Ordnungsvorstellungen in den Verfassungen der deutschen Länder

München 1962

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

ALFRED SCHWINGENSTEIN

Die wirtschaftlichen Ordnungsvorstellungen in den Verfassungen der deutschen Länder

Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Staatswirtschaftlichen Fakultät
an der Ludwig-Maximilians-Universität zu München

vorgelegt von
Alfred Schwingenstein

München 1961

REFERENT: Prof. Dr. Bernhard Pfister

KORREFERENT: Prof. Dr. Theodor Maunz

Tag der mündlichen Prüfung: 18. Dezember 1962

Vorwort

Die vorliegende Arbeit versucht, die Verfassungen der Länder und Stadtstaaten der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie nach dem Jahre 1945 wieder oder neu entstanden sind, im Hinblick auf ihre wirtschaftlichen Ordnungsabsichten zu untersuchen. Dabei sah sich der Autor vor die Notwendigkeit gestellt, vorweg ein theoretisches Schema zu erarbeiten, das als Maßstab für eine Zuordnung der einzelnen Verfassungen dienen konnte. Eine Wertung der tatsächlichen Wirtschaftsverfassung der Länder oder des Bundes wurde im Rahmen dieser Arbeit nicht unternommen, da für eine Darstellung dieser Art eine Untersuchung der Verfassungen allein völlig unzureichend wäre.

Das Interesse an wirtschaftspolitischen Problemen verdankt der Verfasser in erster Linie seinem verehrten Hochschullehrer, Herrn Prof. Dr. Bernhard Pfister, dem besonderer Dank dafür gebührt, daß er die Ausarbeitung dieses Themas genehmigt und mit wertvollen Anregungen unterstützt hat.

Eine fruchtbare Ergänzung und Erweiterung seines Blickfeldes erfuhr der Autor durch die anregenden Vorlesungen und Vorträge des Herrn Staatsministers Prof. Dr. Theodor Maunz auf dem Gebiete des Staats- und Verfassungsrechts.

Ein besonderer Dank gilt auch seinem Lehrer und Freund, Herrn Prof. Dr. Alfred E. Ott, Saarbrücken, der ihm im Laufe seines Studiums die theoretischen Grundlagen der Nationalökonomie zu einem wesentlichen Teil vermittelte.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546824_0058

Gliederung

Vorwort 5

A **Voraussetzungen** 11
1. Aufgabenstellung 11
2. Begriffliche Festlegungen 14
a) Wirtschaftsstruktur 15
b) Wirtschaftsverfassung 15
c) Wirtschaftsordnung 15
d) Wirtschaftssystem 16

B **Theorie der Ordnungsformen** 17
1. Allgemeines 17
2. Walter Euckens Schema 18
3. Weiterführung der Gedanken Euckens 21

C **Systematik realer Ordnungsformen** 25
1. Wirtschaftssysteme der Gegenwart 25
a) Kapitalismus 26
b) Sozialismus 28
c) Interventionismus 30
2. Gruppierung zum Thema 33
a) Freie Marktwirtschaft 34
b) Gebundene Marktwirtschaft 36
c) Gelenkte Wirtschaft 39
d) Zentralverwaltungswirtschaft 43
3. Schema nach Freiheitsbereichen 47
a) Einführung 47
b) Schaubild 49
c) Erläuterung 50

D **Kriterien der Wirtschaftsordnungen im Spiegel der Länderverfassungen** 53
1. Allgemeine Aufgabenstellung ... 53
2. Wettbewerbsfunktion ... 55
3. Hoheitsfunktion ... 56
a) Währungspolitik ... 57
b) Geld-, Kredit- und Konjunkturpolitik ... 57
c) Steuerpolitik ... 59
ca) Erbschaftsbesteuerung ... 59
cb) Einkommens- und Vermögensbesteuerung ... 59
cc) Sonstige steuerpolitische Vorschriften ... 60
4. Marktfunktion ... 61
a) Preisbildung ... 62
b) Lohnbildung ... 63
ba) Leistungslohn ... 63
bb) Mindestlohn ... 63
bc) Lohnvereinbarungen ... 64
bd) Lenkung des Arbeitseinsatzes ... 64
be) Beschäftigungspolitik ... 64
c) Investitionspolitik ... 65
d) Produktionspolitik ... 66
da) Erzeugungspolitik ... 66
db) Güterverteilungspolitik ... 67
dc) Räumliche Bewirtschaftungspolitik ... 68
e) Einkommenverteilungspolitik ... 69
5. Individualfunktion ... 71
a) Persönlicher Bereich ... 71
aa) Eigentum ... 71
I. Allgemeines Eigentum ... 71
II. Geistiges Eigentum ... 72
III. Enteignung und Entschädigung ... 72
IV. Erbrecht ... 73
V. Sparfreiheit ... 73
VI. Gemeineigentum ... 74
ab) Arbeit ... 83
I. Schutz der Arbeit ... 83
II. Berufsfreiheit ... 84
III. Freizügigkeit ... 85
ac) Vertragsfreiheit ... 86
b) Gesellschaftlicher Raum ... 87
ba) Strukturpolitik ... 87
I. Großbetrieb ... 88
II. Mittelstand ... 88
III. Landwirtschaft ... 89
IV. Bodenreform ... 91
V. Genossenschaften ... 92

bb) Sicherung des einzelnen durch die Gemeinschaft 94
I. Sozialversicherungen 95
II. Fürsorge 95
III. Ausgleich der Kriegsfolgen 95
bc) Sozialgemeinschaften 97
I. Koalitionsfreiheit 97
II. Betriebliche Mitbestimmung 98
III. Überbetriebliche Mitbestimmung 98
IV. Streikrecht und Aussperrung 99
V. Schlichtungswesen 99
VI. Allgemeinverbindlichkeit 101
bd) Wirtschaftsgemeinschaften 103
I. Berufsverbände 103
II. Wirtschaftskammern 103
III. Ständische Gliederung 104

E **Das wirtschaftliche Ordnungsbild in den Länderverfassungen** 107
1. Versuch einer Gruppierung 107
2. Ausscheidungen (Baden-Württemberg, Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) 109
3. Überwiegend marktwirtschaftlich orientierte Verfassungen 111
a) Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen 111
b) Verfassung des Landes Baden 113
c) Verfassung für Württemberg-Baden 116
d) Verfassung für Württemberg-Hohenzollern 118
e) Verfassung des Saarlandes 120
4. Marktwirtschaftlich orientierte Verfassungen mit lenkungswirtschaftlichen Schwerpunkten 123
a) Verfassung von Berlin 123
b) Verfassung des Freistaates Bayern 124
5. Lenkungswirtschaftlich orientierte Verfassungen mit marktwirtschaftlichen Freiheitsgarantien 127
a) Verfassung der Freien Hansestadt Bremen 127
b) Verfassung des Landes Hessen 130
6. Korporativverfassung 132
Verfassung für Rheinland-Pfalz 132
7. Länderverfassungen und das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland 136

F **Wirtschaftsordnung und Gesamtlebensordnung** 139

Literaturverzeichnis 141

Lebenslauf 145

A

Voraussetzungen

1. Aufgabenstellung

Eine Untersuchung darüber, welche Ordnungsgedanken die Schöpfer der Verfassungen der deutschen Länder im Bereich der Wirtschaft verwirklichen wollten, scheint zunächst abseits einer aktuellen politischen und wissenschaftlichen Problematik zu liegen und nur von historischem Interesse zu sein. Zudem wird durch die Ziffern 11, 12, 14 ff. des Art. 74 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland die tatsächliche Legitimation zur Ausbildung wirtschaftsordnender Maßnahmen weitgehend dem Bund übertragen. Für die hier zu untersuchende Frage ist es aber ohne Bedeutung, welche Änderungen neuere Entwicklungen der Verfassungsgebung und -gestaltung gebracht haben.
Die deutschen Gliedstaaten innerhalb der späteren Grenzen der deutschen Bundesrepublik — und auf diese soll das Thema eingeschränkt werden — einschließlich der Stadt Berlin gaben sich ihre Verfassungen in der Zeit zwischen dem 15. Mai 1946 (Hamburg) und dem 20. Dezember 1956 (Saarland). Dabei gewinnt man schon aus einer zeitlichen Aufreihung der Geburtsstunden der Verfassungen gewisse Einblicke in Zusammenhänge, die zu durchleuchten von Interesse sein dürfte.

	Hamburg (vorläufig) - BB	15. 5. 1946
Amerikanische	Württemberg-Baden - AB	28. 11. 1946
Besatzungszone (AB)	Bayern - AB	2. 12. 1946
	Hessen - AB	11. 12. 1946
Französische	Rheinland-Pfalz - FB	18. 5. 1947
Besatzungszone (FB)	Württembg.-Hohenzollern - FB	20. 5. 1947
	Baden - FB	22. 5. 1947
	Bremen - AB	21. 10. 1947

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland		23. 5. 1949
Britische	Schleswig-Holstein - BB	13. 12. 1949
Besatzungszone (BB)	Nordrhein-Westfalen - BB	28. 6. 1950
	(Berlin	1. 9. 1950)
	Niedersachsen - BB	13. 4. 1951
	Hamburg - BB	6. 6. 1952
	Baden-Württemberg	11. 11. 1953
	Saarland	20. 12. 1956

Aus der Betrachtung dieser Zeittafel lassen sich ganz offensichtlich zunächst zwei Vermutungen ableiten:

a) Die drei Länder der amerikanischen Besatzungszone Deutschlands haben ihre Verfassungen innerhalb von 14 Tagen, die Länder der französischen Besatzungszone innerhalb von 5 Tagen verabschiedet, wobei zwischen den Gruppenterminen ein etwa ½jähriger Zwischenraum liegt. Dies könnte die Vermutung erhärten, daß innerhalb jeder Gruppe eine gewisse Gemeinsamkeit von Ordnungsvorstellungen besteht, die von der Gedankenwelt der Schutzmächte in die Arbeit der verfassunggebenden Versammlungen ausstrahlte.

b) Wenn man von den besonderen Voraussetzungen der Lage in den Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin und von den andersgelagerten Bedingungen der Länder Baden-Württemberg und Saarland absieht, so zeigt sich, daß die Verfassungen der süddeutschen Länder im Durchschnitt zwei Jahre v o r, die Verfassungen der norddeutschen Länder aber von ½ bis zu etwa 2 Jahren n a c h dem Grundgesetz vom 23. Mai 1949 in Kraft getreten sind. Diese Tatsache rechtfertigt die Annahme, daß sich die Verfassungen der süddeutschen Länder eingehender und ausführlicher mit den Fragen beschäftigen — hier Fragen wirtschaftsordnender Art —, die für die norddeutschen Länder das Grundgesetz der Bundesrepublik möglicherweise schon vorweggenommen und vorentschieden oder aber in seine konkurrierende oder ausschließliche Gesetzgebung genommen hat.

Es wird u. a. versucht werden müssen, zu untersuchen, ob sich diese Ableitungen aus der zeitlichen Entstehung der Verfassungen der deutschen Länder inhaltlich bestätigen oder nicht.
Dabei soll nicht verkannt werden, daß die Väter der deutschen Länderverfassungen, insbesondere soweit deren Inkrafttreten zeitlich vor der Konstituierung der Bundesrepublik liegt, sicher nicht an das Wiederaufleben wirtschaftlicher Kleinräume mit ihren eigenen Ordnungen im Sinne der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts gedacht haben, sosehr auch

der politisch föderalistische Gedanke gerade in den süddeutschen Verfassungen — insbesondere in der bayerischen — zum Ausdruck kommt. Andererseits aber sind es zwei grundlegende Motive, die den modernen Verfassungsgeber veranlassen müßten, die Gestaltung des Wirtschaftslebens in der Verfassung vorzuzeichnen oder zumindest für die Wirtschaft den Bereich abzustecken, in dessen Rahmen er sie frei ausgeübt oder gelenkt wissen will.

a) Der erste Grund für diese Annahme liegt darin, daß sich die politischen Parteien als Träger des politischen Willens immer mehr auf wirtschaftlich gruppierte Wählerschichten stützen, so daß die politischen Forderungen gegenüber den wirtschaftlichen immer mehr an Gewicht, aber auch an Unterschiedlichkeit verlieren. Wirtschaftliche Gegebenheiten und Interessen werden somit in wachsendem Ausmaß zu Kriterien politischer Willensbildung.

b) Daneben erreicht die Zunahme der wirtschaftlichen Betätigung und des Finanzbedarfs des Staates ein Ausmaß und einen Verflechtungsgrad mit der privaten Wirtschaft, daß der Staat geradezu gezwungen ist, zur Aufrechterhaltung seiner eigenen Ordnung den Wirtschaftsablauf im Interesse der politischen Stabilität, aber auch im Interesse eines zweckmäßigen Ineinandergreifens von Staats- und Privatwirtschaft zumindest in den Grundzügen festzulegen.

Wenn nun gewisse Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, daß der Verfassungsgeber unter Berücksichtigung obiger Vorbehalte gleichsam entwicklungsnotwendig sich mit Problemen wirtschaftsordnungspolitischer Natur auseinandersetzen muß, so kann die Annahme doch nicht so weit führen, daß in jedem Falle einer modernen Satzung ein geschlossenes ordnungspolitisches Bild der Wirtschaft zugrunde liegt bzw. zugrunde liegen müßte. Selbst für das Grundgesetz wird häufig die Frage verneint, ob dieses sich ausdrücklich für eine ganz bestimmte, festumrissene Wirtschaftsordnung entschieden habe[1]). Um so weniger ist an sich damit zu rechnen, daß die Länderverfassungen klare Entscheidungen in dieser Frage treffen. Dennoch soll versucht werden, wenigstens gleichsam mit Hilfe einzelner Mosaiksteine das Bild der Volkswirtschaft zu rekonstruieren, das die Schöpfer unserer Verfassungen vor sich hatten, als sie mit der Entscheidung für eine politische Ordnung gleichzeitig auch eine Richtung für die weitere Entwicklung des wirtschaftlichen Zusam-

[1]) Ludwig Raiser in der Festschrift für Julius v. Gierke 1951, S. 182; Herbert Krüger, „Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung", in „Deutsches Verwaltungsblatt" 1951, S. 363; Ulrich Rösner, Diss. vom 14. 1. 1953, Jur. Fak. München, „Hat sich das Bonner Grundgesetz für eine Wirtschaftsverfassung entschieden?"; anders: Ernst Rudolf Huber, „Wirtschaftsverwaltungsrecht", 2. Aufl. 1953, Bd. I, S. 30/31.

menlebens und Gefüges bestimmten[1]). Diese Annahme zu erhärten oder zu verwerfen ist die Absicht dieser Untersuchung.

Sie soll also folgende Fragen beantworten:

a) Welche einzelnen wirtschaftspolitischen Teilbereiche sind in unseren Länderverfassungen angesprochen?

b) In welcher Weise läßt sich daraus ein Wille zu einer bestimmten Teilordnung erkennen?

c) Ergibt sich aus der Zusammenfügung der einzelnen gewonnenen Erkenntnisse ein gesichertes Bild eines ordnungspolitischen Gesamtkonzepts innerhalb der einzelnen Verfassungen?

d) Sind — wie bereits oben ausgeführt — im wirtschaftlichen Bereich gewisse Zusammenhänge innerhalb der angenommenen Verfassungsgruppen zu erkennen, oder sind andere Gruppierungen zu treffen?

Diese Aufgabenstellung leidet an der Schwierigkeit, die Karl Joseph Partsch[2]) mit Recht in die Frage gekleidet hat, „ob die Sprache der Nationalökonomie in die Sprache des Rechtes übertragbar ist". Umgekehrt ist es oft zweifelhaft, welchen wirtschaftlichen Tatbestand der Verfassungsgeber treffen will. Es soll daher im folgenden stets von den theoretischen Untersuchungen zu wirtschaftspolitischen und wirtschaftsordnenden Fragen ausgegangen werden. Dabei wird es erforderlich sein, für diese Darstellung ein Schema zu entwickeln, das zwar aus den Gedankengängen der herrschenden Lehre[3]) abgeleitet, aber doch für den vorliegenden Zweck besonders modifiziert wird.

2. Begriffliche Festlegungen

Dem Thema sollen zum Zwecke der weiteren Eingrenzung Festlegungen zweierlei Art vorausgehen. Zunächst handelt es sich darum, jene Begriffe zu umreißen, die in ihrem Sinngehalt entweder der zentralen Betrachtung dienen oder wenigstens mit ihren Randgebieten zu jenem Bild gehören, das hier skizziert werden soll.

---

[1]) Auf die Frage des Zusammenhangs zwischen Rechtsordnung, politischer Ordnung und Wirtschaftsordnung soll hier nicht näher eingegangen werden; hierzu siehe u. a. Gustav Brugger, Diss. vom 8. 12. 1955, Jur. Fak. München, „Wechselbeziehungen zwischen Staatsordnung, Rechtsordnung und Wirtschaftsordnung".

[2]) „Die verfassungsmäßige Sicherung von Wirtschaftsprinzipien" in „Ordo" Bd. VI, 1954, S. 24

[3]) Walter Eucken, „Die Grundlagen der Nationalökonomie", 6. Aufl., Heidelberg 1950

In Anlehnung an Theodor Pütz[1]) sollen 4 Begriffe bzw. Begriffsgruppen näher umrissen werden. Pütz ist der Meinung, „daß der Begriff des Wirtschaftssystems in der Wirtschaftsgeschichte, der Begriff der Wirtschaftsordnung in der Wirtschaftstheorie und der Begriff der Wirtschaftsverfassung im Wirtschaftsrecht beheimatet sind".

a) Doch sei zunächst das Wort „Wirtschafts s t r u k t u r" erwähnt, das das innere Gefüge einer Volkswirtschaft bezeichnet: „die volkswirtschaftliche Entwicklungsstufe, das heißt der verkehrswirtschaftliche Entwicklungsgrad und besonders der Industrialisierungsgrad; das Verhältnis von Binnen- und Außenwirtschaft; die Betriebsgrößenstruktur und insbesondere der Konzentrationsgrad der Industrie; und schließlich die Marktformen"[2]).

b) Die Wirtschafts v e r f a s s u n g bildet die normative Ordnung des Wirtschaftslebens, also die Gesamtheit aller das wirtschaftliche Handeln bestimmenden Rechtssätze. Wenn Werner Sombart[3]) „den Inbegriff aller das Verhalten der wirtschaftenden Personen bestimmenden Sätze oder Normen ... die Wirtschaftsordnung" nennt, so trifft diese Definition meines Erachtens nicht mehr die heutige Bedeutung, sondern eindeutig den Begriff der Wirtschaftsverfassung, wie es auch zu eng wäre, als Wirtschaftsverfassung nur diejenigen Normen gelten zu lassen, die sich aus den Verfassungen ergeben.

c) Die Aufgabe der Wirtschafts o r d n u n g umreißt Walter Eucken[4]) wie folgt: Sie hat „die einzelnen Arbeitsstunden aller arbeitenden Menschen und die unübersehbar vielen sachlichen Produktionsmittel alltäglich so ineinandergreifen zu lassen, daß die wirtschaftliche Knappheit so gut wie möglich überwunden wird". Wenn oben die Wirtschaftsstruktur als das innere — gleichsam statische — oder Querschnittsgefüge, die Wirtschaftsverfassung als der normative Rahmen der Wirtschaft bezeichnet wurde, so kann man das sinnvolle dynamische Ineinandergreifen aller am Wirtschaftsprozeß beteiligten Personen und Produktionsmittel innerhalb einer Volkswirtschaft bei gegebener Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftsverfassung als Wirtschaftsordnung bezeichnen[5]). Für die national-

[1]) „Theorie der Allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung", Wien 1948, S. 24

[2]) Pütz, a. a. O. S. 283

[3]) „Die Ordnung des Wirtschaftslebens", 2. Aufl., Berlin 1927, S. 2/3

[4]) in seinem Aufsatz „Das ordnungspolitische Problem" in „Ordo" Bd. I, S. 62

[5]) Vgl. Franz B ö h m, „Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung", Stuttgart-Berlin 1937, S. 35: „Jede echte Wirtschaftsordnung, die ihrer produktiven Aufgabe gerecht werden will, muß mindestens in solchen Zeiten eine d y n a m i s c h e Ordnung sein, in denen sich die äußeren Verhältnisse in starkem Fluß befinden und in denen sich das technische und organisatorische Können noch lebhaft weiterentwickelt."

ökonomische Theorie, der Pütz diesen Begriff zuordnet, ist die Wirtschaftsordnung die ideal- oder realtypische Vorstellung vom Ablauf des wirtschaftlichen Geschehens, das Gestaltungsziel der Wirtschaftspolitik, dem die Wirtschaftsverfassung als Mittel dient, eine gegebene Wirtschafts- und damit auch Sozialstruktur zu erhalten, zu sichern, zu ändern oder zu beseitigen. In diesem Sinne könnte auch Werner Sombart verstanden werden, wenn er meint[1]), es walte offenbar „in einer bestimmten Wirtschaftsordnung ein bestimmter ‚Geist', der sich aus der Befolgung bestimmter Grundsätze, einer bestimmten Rechtsgesinnung ergibt". Er schreibt weiter, dieser Geist werde „durch die Recht setzende Gewalt (— also mit Hilfe der Wirtschaftsverfassung — Der Verf.) der Wirtschaftsordnung verliehen".

d) Der Begriff des Wirtschafts s y s t e m s ist mehr realen, geschichtlichen Kategorien zuzuordnen. Es würde zu weit führen, hier weitere Termini, wie Wirtschaftsstile, Wirtschaftsstufen u. a. m., einzuführen, die gleichfalls aus dem Bereich der Wirtschaftsgeschichte stammen. Für Werner Sombart[2]) ist das Wirtschaftssystem „die als geistige Einheit gedachte Wirtschaftsweise, die (1.) von einer gewissen Wirtschaftsgesinnung beherrscht; (2.) eine bestimmte Ordnung und Organisation hat und (3.) eine bestimmte Technik anwendet". Hierin fehlt das geschichtsbedingte Moment, wenn man davon absieht, daß gerade der Entwicklungsstand der Technik die geschichtsbedingte Komponente einführt. Der geschichtlich eindeutigere, dafür aber den Zeitraum weiter umfassende Begriff ist der der Wirtschaftsepoche, den Werner Sombart eine Zeitspanne nennt[3]), „während welcher ein Wirtschaftssystem in der Geschichte verwirklicht ist, oder: während welcher das Wirtschaftsleben die einem bestimmten Wirtschaftssystem zugehörigen Züge ausweist". Es wird sich im nächsten Kapitel zeigen, daß gerade zur Vermeidung von unklaren Begriffen wie „Kapitalismus" u. a. zweckdienlicher der Terminus „Wirtschaftssystem" Anwendung findet, „worunter wir die Grundsätze verstehen, nach denen die Wirtschaft eines Volkes geordnet sein kann"[4]). Auch Alfred Müller-Armack[5]) spricht von Wirtschaftssystemen, „wenn die konkrete Mischung der Stile in einem Lande gemeint ist", während er „den Begriff Wirtschaftsstil allein jenen idealtypisch-reinen Formideen zuordnet, die sich nur in Zeiten und Ländern, die völlig erreichten, was sie erstrebten, mit dem tatsächlichen Wirtschaftssystem decken".

---

[1]) a. a. O. S. 3
[2]) a. a. O. S. 14
[3]) a. a. O. S. 30
[4]) Wilhelm Röpke, „Civitas Humana", Erlenbach-Zürich 1949, 3. Aufl. S. 36/37
[5]) „Entwicklungsgesetze des Kapitalismus", Berlin 1932, S. 14/15

B

Theorie der Ordnungsformen

1. Allgemeines

Die „Ordnung der Wirtschaft" als Problem der nationalökonomischen Theorie zu behandeln, blieb einer Zeit vorbehalten, die bestürzt feststellen mußte, daß die Welt des Liberalismus und des Goldautomatismus zusammengebrochen war und unter dem äußeren glänzenden Schein sich tiefe soziale Spaltungen vollzogen hatten. Bislang hatte die Wirtschaft scheinbar ohne gewollte oder gezielte Ordnung sich harmonisch in das Leben der Staaten und der Menschen eingefügt, so, als ob es das Problem Staatsordnung—Wirtschaftsordnung nicht gäbe. Erstmals war dem Menschen gleichzeitig auch die Realisierbarkeit einer sozialistischen Wirtschaftsordnung vor Augen geführt worden. Der Zusammenbruch einer fast reibungslos funktionierenden Weltwirtschaft, das Ende der Freizügigkeit im internationalen Geld-, Waren- und Arbeitskräftemarkt erschütterte das Gefüge aller nationalen Volkswirtschaften und machte Eingriffe erforderlich, für welche die nationalökonomische Theorie zum Teil erst das nötige Wissen liefern mußte. Eine Intervention zog zwangsläufig die andere nach sich. Man rang nach einer neuen Ordnung, da die alte schon aus politischen Gründen nicht wiederherstellbar war. Es ist das Verdienst Werner Sombarts, „die Ordnung des Wirtschaftslebens" als Problem aufgegriffen und theoretisch untersucht zu haben. Nach drei Gesichtspunkten beleuchtet er die Möglichkeiten zur Gestaltung des Wirtschaftslebens:

a) nach dem „Geist", also der Wirtschaftsgesinnung,
b) nach der „Form", d. i. die Regelung und Organisation, und
c) nach der „Technik", also nach den in der Wirtschaft angewandten Verfahren[1]).

[1]) Fußnote siehe nächste Seite

Sein theoretisches Instrumentarium ermöglicht aber nur im Einzelfall, d. h. bei Untersuchung eines bestimmten Tatbestandes oder einer einzelnen Handlungsweise, die Frage nach der Zuordnung zu einem bestimmten System — bei Sombart: Sozialismus oder Kapitalismus — zu beantworten. Da ferner eine Reihe von Verhaltensweisen oder Verfahren wie z. B. Rationalismus als Kriterium einer Wirtschaftsgesinnung oder „wissenschaftliche" — als Gegensatz zu empirische — Technik beiden Systemen zugeordnet werden können und sicher auch müssen, gerät derjenige, der sich dieses Schemas zu bedienen beabsichtigt — um etwa die Wirtschaftsordnung der Weimarer Republik zu untersuchen —, in unüberwindbare Schwierigkeiten.

2. Walter Euckens Schema

Eine kurze Rückbesinnung auf den Begriff „Wirtschaftsordnung" scheint nochmals am Platz zu sein. Walter Eucken versteht darunter die Gesamtheit der Formen, „die jeweils in einem Land und zu bestimmter Zeit realisiert sind"[2]), bzw. „die Gesamtheit der Formen, in denen die Lenkung des alltäglichen Wirtschaftsprozesses in concreto — hier und dort, in

---

[1]) Der Übersicht halber sei hier das zusammengefaßte Schema wiedergegeben, das sich aus dem Buch Werner Sombarts, „Die Ordnung des Wirtschaftlebens", S. 20—30, ergibt:

A. Geist (Wirtschaftsgesinnung)
- I. Bedarfsdeckungsprinzip — Erwerbsprinzip
- II. Traditionalismus — Rationalismus
- III. Solidarismus — Individualismus

B. Form (Regelung und Organisation)
- I. Gebundenheit — Freiheit
- II. Privatwirtschaft — Gemeinwirtschaft
- III. Demokratie — Aristokratie
- IV. Geschlossenheit — Aufgelöstheit
- V. Bedarfdeckungswirtschaft — Verkehrswirtschaft
- VI. Individualbetriebe — gesellschaftliche Betriebe

C. Technik (Verfahren)
- I. Empirisch — wissenschaftlich
- II. Stationär — revolutionär
- III. Organisch — nichtorganisch (mechanisch-anorganisch)

Die oben durchgängig unterstrichenen Begriffe werden dem „Sozialistischen Wirtschaftssystem", die unterbrochen unterstrichenen Begriffe dem „Kapitalismus" zugeordnet.

[2]) „Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung", Aufs. in „Ordo", Bd. II, 1949, S. 4

Gegenwart und Vergangenheit — erfolgte und erfolgt"[1]). Vor einer näheren Untersuchung dieser Definition soll zunächst Euckens Gedankengängen weiter gefolgt werden. Schließlich war er es, der den Fragen nach der Ordo am tiefsten nachgespürt hat. Die exakte Feststellung der Ordnungsformen ist für ihn „die erste Aufgabe, welche unsere Wissenschaft durchzuführen hat, um den Gegensatz von Theorie und Geschichte zu überwinden und zu wissenschaftlicher Erfahrung zu kommen"[2]). Die Überwindung dieses Gegensatzes mußte — wie er hoffte — zwangsläufig ein Grundgesetz zutage treten lassen, das dem menschlichen Handeln und Wirtschaften seit jeher innewohnt und dessen Befolgung einen harmonischen Ausgleich der Interessen aller gewährleisten würde. „Diese prästabilierte Harmonie, die zwar den Menschen in ihre Gesetzlichkeiten einspannt, ihn zum Ausgleich dafür aber von der Unterwerfung unter die Botmäßigkeit eines von Menschen gehandhabten Regiments freistellt, ist nun eben das, was Eucken unter ORDO verstand, nämlich eben eine von Menschen vorgefundene, nicht von ihm geschaffene Ordnung, eine Ordnung, gekennzeichnet durch Freiheit des Planens unter der Herrschaft eines Gesetzes, im Gegensatz zu einer durch Befehl und Gehorsam charakterisierten Ordnung, bei der von Menschen entworfene Gesamtpläne durch andere Menschen in Unterwerfung unter die Weisungsgewalt rechtlich übergeordneter Individuen, die ihr Recht zur Herrschaft entweder von Gott oder vom Volkswillen ableiten, ausgeführt werden[3])." „In dem Bemühen, die Lösung der Probleme einzuleiten, stößt die Nationalökonomie auf die entscheidend wichtige Tatsache, daß die Menschen überall und stets auf Grund von Wirtschaftsplänen handeln, um die vorhandene Knappheit der Güter zu überwinden. Diese Tatsache macht es erforderlich, daß sich die Untersuchung sowohl des Ordnungsgefüges aller konkreten Wirtschaft als auch der alltäglichen Wirtschaftsprozesse zuerst konkreten Wirtschaftsplänen mit ihren Plandaten zuwendet[4])." Für ihn „bilden die Wirtschaftspläne — wie sie in dieser oder jener Ordnungsform zustande kommen und ausgewählt werden — gleichsam den archimedischen Punkt, von dem aus das Problem, das zu lösen ist, angefaßt werden sollte"[5]).
Das Planen steht also bei dieser Betrachtungsweise im Mittelpunkt des wirtschaftlichen Geschehens. Der Leiter einer isolierten Eigenwirtschaft

---

[1]) „Die Grundlagen der Nationalökonomie", 6. Aufl. 1950, Heidelberg; S. 167
[2]) „Unser Zeitalter der Mißerfolge", Londoner Vorträge, Tübingen 1951; S. 65
[3]) Franz Böhm, „Die Idee des Ordo im Denken Walter Euckens", Aufs. in „Ordo", Bd. III, 1950, S. XLVIII
[4]) Walter Eucken, „Die Grundlagen der Nationalökonomie", S. 230
[5]) Walter Eucken, „Die zeitliche Lenkung des Wirtschaftsprozesses und der Aufbau der Wirtschaftsordnungen", Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, 1944, S. 175/176

plant Produktion und Konsumtion ebenso, wie der Leiter eines Betriebes Kapital- und Arbeitseinsatz plant, wie auch der Konsum im Haushalt einer planenden Ordnung bedarf. In gleicher Weise ist „das Wirtschaftssystem ‚Zentralgeleiteter Wirtschaft' dadurch gekennzeichnet, daß die Lenkung des gesamten wirtschaftlichen Alltags eines Gemeinwesens auf Grund der Pläne einer Zentralstelle erfolgt"[1]. Aus diesen Betrachtungen werden nun drei Typen von Wirtschaftsordnungen, sogenannte „Realtypen" abgeleitet:

I. a) *Die einfache, zentralgeleitete Wirtschaft* wäre dadurch gekennzeichnet, daß in ihr „Tausende von Eigenwirtschaften nebeneinander bestehen, die nicht den mindesten wirtschaftlichen Verkehr miteinander oder mit dem Ausland"[2] und auch innerhalb der Familien keinen Tauschverkehr haben. Diesem Typ werden auch jene Wirtschaftsordnungen zugerechnet, „in denen Formelemente der Eigenwirtschaft dominieren"[3].

b) *Die Zentralverwaltungswirtschaft* ist letztlich eine in volkswirtschaftlichen Dimensionen ausgeübte „einfache, zentralgeleitete Wirtschaft", „weil in beiden die Pläne e i n e r Stelle die alltäglichen Wirtschaftsprozesse lenken"[4]. An Stelle des Leiters der Einzelwirtschaft ist hier ein Verwaltungsapparat getreten. Ein Wesenszug beider Zentralwirtschaften ist „das Fehlen einer ökonomischen Kontrolle, die dahin wirken würde, den günstigsten Plan auszuwählen"[5]. Zu vermerken seien hier noch die drei möglichen Varianten einer zentralgeleiteten Wirtschaft:

1. total zentralgeleitete Wirtschaft,

2. zentralgeleitete Wirtschaft mit freiem Konsumaustausch,

3. zentralgeleitete Wirtschaft mit freier Konsumwahl.

II. *Die Verkehrswirtschaft* liegt nach Eucken schon dann vor, wenn sich „die gesellschaftliche Wirtschaft aus zwei oder vielen Einzelwirtschaften" zusammensetzt, „von denen jede Wirtschaftspläne aufstellt und durchführt"[6]. Die Grenze der zentralgeleiteten Wirtschaft — hin zur Verkehrswirtschaft — sei z. B. auch dann schon „erreicht oder überschritten", wenn die Zentralleitung bemüht wäre, „ihren Wirtschaftsplan in Ansehung der Wirtschaftspläne der Staatsangehörigen aufzustellen"[7].

---

[1]) Walter Eucken, „Grundlagen", S. 79
[2]) Walter Eucken, „Zeitliche Lenkung", S. 168
[3]) Walter Eucken, „Grundlagen", S. 195
[4]) Walter Eucken, „Zeitliche Lenkung", S. 176
[5]) Walter Eucken, a. a. O. S. 174
[6]) Walter Eucken, „Grundlagen", S. 79
[7]) Walter Eucken, a. a. O. S. 137

Nun kann es sich aber bei der „einfachen, zentralgelenkten Wirtschaft" ex definitione gar nicht um eine Wirtschaftsordnung im eigentlichen Sinne handeln, sondern, geschichtlich gesehen, um eine Wirtschaftsstufe, etwa der Oikenwirtschaft Karl Büchers. Diese Art der Bewirtschaftung eines einzelnen oder vieler isolierter Höfe ergibt zwar ein Nebeneinander, aber keine gegenseitige Zuordnung, die gerade das Problem der Wirtschaftsordnung beinhaltet. Es scheint daher nicht angebracht zu sein, hier schon von einer „Gesamtheit der Formen des alltäglichen Wirtschaftsprozesses" zu sprechen, wenn das gesamte wirtschaftliche Geschehen mit Produktion und Konsumtion sich innerhalb eines einzelnen „Betriebes" abspielt. Somit bleiben nur die beiden, quasi makrowirtschaftlichen Ordnungsformen als Grundformen bestehen.
Die eingangs zu diesem Kapitel aufgeführte Definition trifft auch in einer anderen Hinsicht nicht genau den Sachverhalt. Das Wort „Lenkung" zielt auf das geplante Wollen eines oder vieler Wirtschaftssubjekte ab. Es ist der Vorstellung entnommen, daß dem Handeln aller wirtschaftenden Menschen ein Planen zugrunde liegt, das in ihrem rationalen Verhalten zum Ausdruck kommt. Nun wird aber gerade in der „Verkehrswirtschaft" das Planen der Menschen von den Preisen des Marktes beherrscht — also gleichsam automatisch gesteuert[1]), und die Planung des einzelnen hat sich dieser übergeordneten Steuerung laufend anzupassen und — will er rational handeln — zu unterwerfen.

3. Weiterführung der Gedanken Euckens

Nach Eucken haben sich nun eine Reihe von Nationalökonomen mit den von ihm geschaffenen Grundlagen beschäftigt. Dabei wird nicht immer klar erkannt, daß Eucken trotz seiner Unterscheidung von „drei Typen von Wirtschaftsordnungen"[2]) im Prinzip von z w e i möglichen „Wirtschaftssystemen" spricht. Der Gebrauch des Begriffes „Wirtschaftssystem" darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß trotz der Verwendung des Wortes „Realtypen"[3]) diese Einteilung realen, geschichtlichen Kategorien nicht zugeordnet werden kann, daß zumindest reale Erscheinungsformen des wirtschaftlichen Geschehens damit nicht hinreichend determiniert werden können. Das kann aber auch nicht Aufgabe einer solchen Unterscheidung sein, die bewußt zunächst im Bereich der theoretischen Analyse, also der

---

[1]) Dieses Wort soll hier bewußt in Anlehnung an den physikalisch-technischen Gebrauch des Begriffes: Steuerung verwendet werden.
[2]) „Grundlagen", S. 195
[3]) „Grundlagen", S. 195

logischen Deduktion, bleiben will. So gesehen, wird nämlich entweder „das Was, Wieviel und Wie der Produktion durch den ebenso komplizierten wie sinnreichen Mechanismus der Preisbildung und des Spiels von Angebot und Nachfrage auf dem ‚Markte' entschieden oder durch bewußte, kommandierte und strafrechtlich sanktionierte Anordnung der Behörde. Ein Drittes kann es hier sowenig geben wie eine Tür anders als offen oder geschlossen sein kann"[1]). Auch für einen Theoretiker sozialistischer Schule „ist Kriterium, ob die wirtschaftliche Tätigkeit der einzelnen Betriebe durch eine Zentralbehörde oder durch das freie Spiel der Kräfte aufeinander abgestimmt werde"[2]).

Über die formallogische Unterscheidung der Ordnungsgrundformen Euckens hinausgehend, hat Leonhard Miksch[3]) als die „beiden polaren Ordnungsprinzipien die innere bzw. äußere Koordination" erkannt. „Die innere Koordination, die sich ohne bewußtes Zutun der Menschen seit den ältesten Zeiten von selbst entwickelt hat, ist ein Ordnungsprinzip, das auf den natürlichen Anlagen des Menschen, dem ökonomischen Prinzip, dem Tauschtriebe und der daraus sich ergebenden Arbeitsteilung beruht, kurz eine natürliche Ordnung, eine Naturordnung[4])." Alle Wirtschaftspolitik dagegen sei äußere Koordination. „Beide Koordinationsformen geben ... ihre polare Unvollständigkeit und Einseitigkeit dadurch zu erkennen, daß sie sich als alleinige Ordnungsprinzipien selbst aufheben, indem an die Stelle der Ordnung im einen Falle das anarchische Chaos, im anderen die völlige Leblosigkeit der individuellen Einheiten tritt[5])."

Hier taucht nun die Frage nach der Möglichkeit bzw. Zulässigkeit von Kombinationen beider Grundformen bzw. Ordnungsprinzipien auf. Diese Fragestellung führt aber von der theoretischen Analyse bereits hinüber zur Untersuchung faktischer, geschichtlicher Gegebenheiten. Wenn Wilhelm Röpke in seiner oben zitierten Aussage mit dem Beispiel der offenen oder geschlossenen Tür eine dritte Möglichkeit ausschließt, so befindet er sich noch im Bereich der modelltheoretischen Aussage. Seine weiteren Ausführungen jedoch sind bereits als Urteile über reale Ordnungsformen zu werten, wenn er schreibt, daß die Grundformen Euckens „natürlich niemals völlig rein vertreten sind", noch daß „eine von ihnen jemals eine Gesellschaft ausschließlich bestimmen wird"[6]). Wenn man weiter den Überlegungen von Leonhard Miksch zustimmen will, daß alle Wirtschafts-

---

[1]) Wilhelm Röpke, a. a. O. S. 38
[2]) Walter Adolf Jöhr, „Ist ein freiheitlicher Sozialismus möglich?", Bern 1948; S. 52
[3]) „Die sittliche Bedeutung der inneren Koordination", Aufs. in „Ordo", Bd. III, 1950, S. 29 ff.
[4]) Leonhard Miksch, a. a. O. S. 45
[5]) Leonhard Miksch, a. a. O. S. 30
[6]) Wilhelm Röpke, a. a. O. S. 39

politik äußere Koordination sei, und wenn „man die Unentbehrlichkeit der Wirtschaftspolitik betont, betont man die Notwendigkeit einer Kombination von innerer und äußerer Koordination“[1]). Zu demselben Ergebnis muß auch der Grundgedanke der Ordnungsprinzipien führen, die, wie bereits erwähnt, im Falle ihrer jeweils ausschließlichen Geltung sich selbst aufheben müssen. Wenn Eucken von der Verkehrswirtschaft als einer Koordinationsordnung und von der Zentralverwaltungswirtschaft als einer Subordinationsordnung spricht, so kommt auch hierin die Polarität beider Grundformen zum Ausdruck, eine Polarität, die Leonhard Miksch mit Recht in Beziehung setzt zu den Gegensätzen „zwischen Individuen und Gemeinschaft, zwischen Freiheit und Zwang, vielleicht auch zwischen Recht und Macht“[2]). Gerade das Leben des Menschen als zoon politikon als gemeinschaftsbezogenes Individuum, bewegt sich insbesondere im Bereich seines Wirtschaftens, also im Rahmen der Befriedigung seiner Bedürfnisse innerhalb dieser Polaritäten. Daraus folgt, a) daß es keine für alle Zeiten und Völker in gleicher Weise gültige, d. h. „ideale“ Wirtschaftsordnung geben kann und, b) daß es Aufgabe der Wirtschaftspolitik sein muß, die jeweils beste Kombination zwischen diesen Polaritäten zu suchen und herbeizuführen.

Dieser Folgerung wird Franz Böhm sicher nicht ganz zustimmen können, wenn er schreibt[3]): „Sollte irgendwo der Versuch gemacht werden, eine echte Mischung von Zentralverwaltungswirtschaft und Verkehrswirtschaft in Vollzug zu setzen, so läßt sich mit einem hohen Grad von Gewißheit voraussagen, daß dieses Experiment verhältnismäßig schnell und gründlich zusammenbrechen wird.“ Nach seiner Meinung werden sich „die beiden Ordnungen nicht ohne schwere Ordnungsstörungen und vernunftwidrige Friktionen miteinander kombinieren lassen, es sei denn innerhalb strenglokalisierter Randbezirke und unter Anwendung äußerster denkerischer Sorgfalt und Vorsicht“[4]). An anderer Stelle aber wird das harte „Entweder-Oder“ doch von ihm selbst erheblich abgeschwächt, wenn „ein Blick in die Gegenwart und in die jüngste Vergangenheit offenkundig macht, daß alle geschichtlich vorkommenden Ordnungen gemischte Ordnungen sind“. Zugleich führt er Gesellschaftskrisen und Zerfallserscheinungen auf f a l s c h e Mischungen und Kombinationen zurück, „die in der Regel nicht das Ergebnis einer bewußten Wirtschaftspolitik, sondern vielmehr das Ergebnis von Machtkämpfen sind“[5]). Somit sind es also

---

[1]) Leonhard Miksch, a. a. O. S. 45
[2]) Leonhard Miksch, a. a. O. S. 30
[3]) Franz Böhm, a. a. O. S. XXVII
[4]) Franz Böhm, a. a. O. S. XXV
[5]) Franz Böhm, a. a. O. S. XXII

letztlich außerwirtschaftliche Faktoren, die in der Regel die Wahl der bestmöglichen Kombinationen verhindern. Dieser Beobachtung kann durchaus zugestimmt werden, sie bestätigt aber nur die These, daß es zweckmäßige Mischungsformen geben kann und daß es der Wirtschaftspolitik obliegt, diese unbeirrt von Interesseneinflüssen anzustreben.

C

Systematik realer Ordnungsformen

Das vorausgehende Kapitel beschäftigte sich mit dem Problem der Möglichkeit und der Zulässigkeit von Kombinationen von zunächst formallogisch abgeleiteten, polaren Ordnungsformen. Ehe für Zwecke dieser Untersuchung ein eigenes Schema realer Ordnungsformen entwickelt werden soll, scheint es angebracht, sich kurz über einige jener Wirtschaftssysteme zu orientieren, die uns als in der Geschichte verwirklicht oder als von der Wissenschaft herausgearbeitete Typen entgegentreten. Daß sie, ihrem Sinngehalt nach gemessen, oft recht ungleichgewichtige Größen darstellen, darf bei dieser Betrachtung nicht stören. Es ist auch nicht Aufgabe dieser Arbeit, den Versuch zu unternehmen, sie in ein Schema einzufügen. Dennoch ist es erforderlich, die einzelnen Begriffe etwas näher zu untersuchen, da sie die wissenschaftliche wie auch die politische Diskussion um die Problematik der Wirtschaftsordnung beherrschen.

1. Wirtschaftssysteme der Gegenwart

Der Schwerpunkt der folgenden Betrachtungen soll, wie erwähnt, nicht in einer Systematisierung als vielmehr in einer Art groben Bestandsaufnahme, also Katalogisierung liegen. Dabei kann es sich von vornherein nur darum handeln, jene Merkmale aufzuzeigen, die für die Weiterführung des Themas „Wirtschaftsordnung" von Interesse sind. Die Gefahr einer nur partiellen Darstellung wird mithin bewußt in Kauf genommen. Aus der Vielfalt der Begriffe werden daher nur die beiden, gleichsam antipodischen des Kapitalismus und Sozialismus und der aus der jüngsten Vergangenheit stammende Begriff des Interventionismus zur näheren

Untersuchung ausgewählt und die mit ihnen verwandten Begriffe, soweit erforderlich, in die Darstellung mit einbezogen.

a) Kapitalismus

Ein „so gehetztes und vages Wort" soll in diesem Rahmen nur „eine bestimmte wirtschafts- und sozialgeschichtliche Epoche in ihrer Individualität, Einmaligkeit und Komplexität bezeichnen"[1]). Damit ist bereits ausgesagt, daß darunter nicht eine bestimmte Wirtschaftsordnung irgendeines Landes zu einer gegebenen Zeit definiert werden kann. Kapitalismus muß vielmehr erkannt werden „als die innere Eigenart der wirtschaftlichen Methoden, die seit dem 16. Jahrhundert in Europa zur Anwendung kamen"[2]). Diese wirtschaftlichen Methoden sind primär dadurch gekennzeichnet, daß durch ein der vorausgehenden Epoche unbekanntes Erwerbsstreben, verbunden mit dem Einsatz von erheblichen Vermögenswerten, eine Güterproduktion ins Leben gerufen wird, die eine sprunghafte Steigerung des Masseneinkommens und des Massenkonsums zur Folge hat. Diese Erscheinung findet sich ebenso in der merkantilistischen Epoche wie im Zeitalter des Liberalismus. Nur war dort Kapitaleinsatz wie Produktion großenteils von Staats wegen beeinflußt, hier lag er im Ermessen und im Risikobereich freier Unternehmer. Gemeinsames Kennzeichen dieses Wirtschaftsprozesses ist die Erzielung von Profit, sei es als Reichtumszuwachs für den Staat bzw. durch dessen Betriebe, sei es als Ertrag zugunsten des privaten Unternehmers. Mit dem Ende des Absolutismus endet weitgehend auch die bis dahin bekannte Form des Staatskapitalismus merkantilistischer Prägung, deren Grundlage häufig die staatliche Monopolvergebung gebildet hatte. Es entwickelt sich die „kommerzielle Gesellschaft"[3]), die im wesentlichen durch zwei Elemente bestimmt wird: das Privateigentum an den Produktionsmitteln und die Regelung des Produktionsprozesses durch Privatvertrag. Es ist noch kein Kriterium des Kapitalismus, Geldkapital zu bilden, es gehört dazu sein „Einsetzen zur Bildung weiterer Erträge, weiterer Einkommen, eben gerade jenes Merkmal, durch welches Vermögen zu Kapital wird. Zum Kapitalismus gehört ferner auch jene Verwendung des Besitzes, die diesen als Macht gegenüber anderen Menschen erkennen läßt"[4]). Karl Marx charakterisiert ihn durch

[1]) Wilhelm Röpke, a. a. O. S. 41
[2]) Müller-Armack, „Genealogie der Wirtschaftsstile", 2. Aufl., Stuttgart 1941, S. 69
[3]) Joseph Schumpeter, „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie", Bern 1946; S. 267/268
[4]) Otto von Zwiedineck-Südenhorst, „Weltanschauung und Wirtschaft", München 1942; S. 85

die Trennung des Arbeiters von den sich in Privateigentum befindlichen Produktionsmitteln.

Während bisher eine Reihe äußerer Erscheinungsformen und Tatbestände für die Festlegung des Begriffes Kapitalismus herangezogen wurde, erhebt sich nun die Frage nach der ihn formenden und bewegenden, also der dynamischen Idee. Wenn mit „Liberalismus" eine gültige Antwort gegeben werden sollte, so bedeutet dies eine weitere Einengung dessen, was unter Kapitalismus verstanden werden kann; eine Einengung dahin gehend, daß nur ganz bestimmte Merkmale des Kapitalismus den Ideen des Liberalismus entsprechen, während andere ihm diametral entgegenwirken. Wenn als Beispiel die kapitalistische Wirtschaftsform des Merkantilismus herangezogen wird, so ist dies im bisherigen allgemeinen Sinne zulässig. Der Liberalismus ist daher nur e i n e der möglichen Erscheinungsformen des Kapitalismus, allerdings jene, die uns in den letzten eineinhalb Jahrhunderten am häufigsten begegnet ist. In ihm tritt der Staat als ordnende Macht in den Hintergrund. Nicht selten hielt und hält man es „für das besondere Kennzeichen der liberalen Wirtschaft, daß der Staat auf die Aufstellung wirtschaftsordnender Normen überhaupt verzichtet"[1]). Damit wird also die Politik des Laissez faire — laissez aller angesprochen. Es war gleichsam eine Politik der Unterlassung, der Enthaltung. Denn „die Wirtschaftsordnung und ihre Gestaltung wurde nicht als besondere staatliche Aufgabe angesehen. Man war der Überzeugung, daß sich im Rahmen des Rechts eine zureichende Wirtschaftsordnung von selbst entwickeln würde"[2]).

Die Grundlage des Liberalismus bildet also in der Regel nicht eine auf bestimmte wirtschaftliche Ordnungen abzielende Wirtschaftspolitik, sondern eine Rechtsordnung, die ein System individueller Freiheitsrechte herausbildete. Werner Sombart sieht[3]) diese Ordnung ruhend auf sechs freiheitlichen Grundrechten:

1. die Freiheit des Erwerbs: auch als „Gewerbefreiheit" im engeren Sinne bezeichnet;
2. die Freiheit kontraktlicher Vereinbarung, auch als Vertragsfreiheit bezeichnet;
3. die Freiheit, den Ort der Tätigkeit jederzeit nach Belieben wechseln zu können, sogenanntes Recht der Freizügigkeit;

---

[1]) Theodor Pütz, „Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung", Wien 1948; vgl. auch: Franz Böhm, „Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung", Stuttgart-Berlin 1937; S. 67

[2]) Walter Eucken, „Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung", Aufs. in „Ordo", Bd. II, 1949, S. 3

[3]) in seinem Buch: „Die Ordnung des Wirtschaftslebens", Berlin 1927, 2. Aufl., S. 59—61

4. die Freiheit des Eigentums, eingeschlossen die Freiheit der Verwendung, der Veräußerung und der Verschuldung;

5. die Freiheit der Vererbung;

6. der Schutz der wohlerworbenen Privatrechte immerdar.

Mit diesem Katalog von Freiheitsrechten will der Liberalismus eine gerechte Ordnung in einer freien Wirtschaft herbeiführen und sichern, in der, einer angenommenen Naturordnung entsprechend, das Interesse des Einzelmenschen gleichzeitig dem Interesse der Allgemeinheit dient.

b) Sozialismus

Anknüpfend an die Zielsetzung des Kapitalismus, das größtmögliche materielle und ideelle Glück aller Menschen herbeizuführen, nimmt auch der Sozialismus die gleiche Absicht für sich in Anspruch. „In seiner Idee ist eine Ordnung gemeint, welche die tiefsten Vorstellungen der Menschen von einem auf Gerechtigkeit und Recht ruhenden Glück befriedigen kann[1])."

Die scharfen Auseinandersetzungen zwischen Liberalismus und Sozialismus beziehen sich offenkundig nicht auf eine Verschiedenartigkeit in der Zielsetzung. „Der Streit um den Sozialismus ist also weitgehend zu einer Auseinandersetzung über die Mittel, nicht über die Ziele geworden", bestätigt F. A. Hayek[2]). In gleicher Weise wird von sozialistischer Seite betont: „Nicht gegen das liberalistische Ziel wendet sich der Sozialismus, sondern gegen die Mittel, mit denen es erreicht werden soll[3])." Die Kritik am Liberalismus setzt dementsprechend weniger an dessen ideeller Struktur als vielmehr an dessen sichtbaren oder vermeintlichen Folgen ein. Sie weist darauf hin, daß die Freiheiten des Liberalismus naturnotwendig in Unfreiheit und Ausbeutung enden müssen, da die Chancen des Starts ungleichmäßig verteilt sind. So müsse die Freiheit des Erwerbs zu monopolistischen Zusammenschlüssen und damit zur Übermacht einzelner führen, die Freiheit kontraktlicher Vereinbarung zum Ausschluß des Wettbewerbs, die Freiheit des Eigentums zur Ausbeutung, die Freiheit der Vererbung zu gesteigerter Ungleichheit und der Schutz der wohlerworbenen Rechte zur Verewigung dieses ungleichgewichtigen Zustandes.

---

[1]) Alexander Mitscherlich und Alfred Weber, „Freier Sozialismus", Heidelberg 1946; S. 12

[2]) „Der Weg zur Knechtschaft", Erlenbach-Zürich, 3. Aufl. 1952, S. 55

[3]) Heinz Dietrich Ortlieb, „Wandlungen des Sozialismus", Verlag für Wirtschaft und Sozialpolitik 1947, S. 13

Dieser Übersteigerung der Freiheitsrechte begegnet der Sozialismus mit der Abschaffung des Eigentums an Grund und Boden und an den Produktionsmitteln. „Weil das Privateigentum, auf dem der Kapitalismus gegründet ist, nicht, wie vom Liberalismus erwartet, allen Menschen die gleiche Chance gab, sondern infolge sozial ungerechtfertigter Kapitalakkumulation und technischer Überlegenheit der Großbetriebe neue kapitalistische Mächte entstanden, die genauso wie die privilegierten Feudalherren die Mitmenschen ausbeuten konnten, wandte sich der Sozialismus gegen diese Eigentumsform[1])." Dafür aber „bringt der Sozialismus (1) Freiheit von Not, (2) Befreiung von Knechtung durch Arbeitsteilung und Maschine, (3) Befreiung vom Unternehmer-Patriarchalismus[2])". Damit wird der Sozialismus zum „Glauben an das Streben auf eine von allem Mehrwert, d. h. allem arbeitslosen Einkommen erlöste, darum klassenlose und darum brüderlich geeinte Gesellschaft der Freien und Gleichen"[3]). Immer deutlicher treten die ethischen Beweggründe in den Vordergrund: der Versuch, den Konkurrenzkampf durch eine gezielte Ordnung der Produktion zu ersetzen, den Eigennutz als Motor der Wirtschaft abzulösen durch ein Gemeinschaftsbewußtsein aller und die Trennung der Gesellschaft in Klassen auszugleichen durch Schaffung gleicher Startbedingungen. Dabei wird selbst die zentrale Leitung der Wirtschaft nur als vorübergehender Zustand angesehen, da „in der sozialistischen Ordnung nicht nur der Staat mit der Zeit absterbe, sondern ... jegliche Leitung der Wirtschaft überhaupt unnötig werde"[4]).

Bei der Betrachtung des Sozialismus als Wirtschaftssystem muß außer acht bleiben, daß dieser eine Ideologie ist, die weit über den wirtschaftlichen Rahmen hinausgreift. Es kann also hier nicht davon ausgegangen werden, daß der Sozialismus „die auf allen Gebieten menschlicher Tätigkeit angewandte Wissenschaft"[5]) sei. Selbst die Definition von Alexander Mitscherlich[6]): „Sozialismus heißt Ordnung der Freiheiten der Menschen untereinander" geht über das rein wirtschaftliche Problem hinaus, weist aber klar darauf hin, daß letztlich das Problem der Freiheit d a s entscheidende Kriterium bei der Beurteilung von Wirtschaftsordnungsfragen sein muß. Gerade dieser Aspekt wird in den weiteren Untersuchungen von ausschlaggebender Bedeutung sein. Im Rahmen dieses Kapitels jedoch sind

---

[1]) H. D. Ortlieb, a. a. O. S. 13
[2]) Walter Adolf Jöhr, a. a. O. S. 67
[3]) Franz Oppenheimer, „Weder Kapitalismus noch Kommunismus", Jena 1932; S. 94/95
[4]) Lenin, „Staat und Revolution", Berlin 1918; S. 96
[5]) August Bebel, „Die Frau und der Sozialismus", 176.—180. Tausend, Stuttgart-Berlin 1922; S. 508
[6]) a. a. O. S. 13

die Überlegungen Joseph Schumpeters[1]) am treffendsten, wenn er schreibt: „Mit sozialistischer Gesellschaft wollen wir ein institutionelles System bezeichnen, in dem die Kontrolle über die Produktionsmittel und über die Produktion selbst einer Zentralbehörde zusteht — oder, wie wir auch sagen können, in dem grundsätzlich die wirtschaftlichen Belange der Gesellschaft in die öffentliche und nicht in die private Sphäre gehören."

Im Grunde genommen läßt sich der Sozialismus auf folgenden Gedankengang reduzieren: Solange es Privateigentum gibt, entsteht Kapital und damit Kapitalakkumulation, dadurch Monopol, Mehrwert und Ausbeutung. Das Kapitalmonopol ist aber nur ein Ausfluß des Bodenmonopols, also ist Kapitalismus dort unmöglich, wo Grund und Boden und damit auch die Produktionsmittel nicht in Privatbesitz sich befinden. Durch Änderung der Eigentumsverhältnisse also will der Sozialismus eine Änderung der Verteilung zugunsten derjenigen erreichen, von denen er annimmt, sie seien zu kurz gekommen. Dabei ist es zunächst von untergeordneter Bedeutung, ob genossenschaftsähnliche Gruppierungen oder der Staat selbst Träger des Produktiveigentums sind oder ob sogar — was denkbar wäre — formell Produktiveigentum sich in Privathand befände, die Verfügungsgewalt darüber aber bis zum äußersten eingeschränkt wäre. Die Gefahr einer erheblichen Einbuße an Freiheit ist gerade jenen Verfechtern des Sozialismus klar, die eine freie Gesellschaft wollen und daher sowohl vor der Scylla des „Monopolkapitalismus" wie auch vor der Charybdis des „Staatskollektivismus" warnend ihre Stimme erheben.

c) Interventionismus

Wer immer den Versuch unternimmt — und er muß an späterer Stelle unternommen werden —, eine Synthese zwischen diesen beiden Extremen zu finden, dem wird mit Überzeugung entgegengehalten: „Entweder Kapitalismus oder Sozialismus; ein Mittelding gibt es nicht"[2]) oder: „Hier gibt es keinen ‚Mittelweg' oder ‚dritten Weg', da entweder die Preise oder die Behörden die Produktion ordnen müssen, anderenfalls ein Chaos im Wirtschaftsleben eintreten würde ... Wer das bestreitet, muß sich den Vorwurf gefallen lassen, daß er das Problem einfach nicht zu Ende gedacht hat, wobei es ihm ein Trost sein mag, daß er sich dabei in der Gesellschaft prominenter Nationalökonomen befindet[3])." Nun besteht aber gar nicht

[1]) a. a. O. S. 268
[2]) Ludwig v. Mises, „Interventionismus", Art. in Arch. f. Soz. Wissensch. u. Sozialpol. 56. Bd., 1926, S. 622
[3]) Wilhelm Röpke, „Die Ordnung der Wirtschaft", Frankfurt/Main 1948, S. 12

die Absicht, an dieser Stelle schon auf modelltheoretische Kombinationen möglicher Ordnungsformen einzugehen. Es ist aber erforderlich, zusätzlich ein Wirtschaftssystem zu erwähnen, das in der jüngsten Vergangenheit unbestrittenermaßen eine vorherrschende Rolle gespielt hat und das auch heute noch für weite Bereiche der Wirtschaft und für die Wirtschaftspolitik vieler Länder typisch ist. Man mag darüber streiten können, ob der Interventionismus als Wirtschaftssystem angesprochen werden kann, „ob die Stilmischung, die die heutige[1]) Wirtschaftspolitik kennzeichnet, Äußerung eines bewußten Bekenntnisses zu einem ‚gemischten' System oder nur der Ausdruck der inneren Zerfahrenheit der Staatslenker ist ... Die Stilmischung tritt jedenfalls deutlich zutage"[2]). Offenkundig ist ebenfalls, daß der Staat kraft der Erweiterung seiner Aufgaben — was nicht immer gleichbedeutend mit Ausgaben ist — und insbesondere angesichts des Gewichtes, das wirtschaftliche Faktoren heute bei fast allen politischen Entscheidungen ausüben, in die wirtschaftliche Sphäre eingreifen muß. Dieses Eingreifen bewegt sich immer im Bereich eines Dreiecks, das gebildet wird aus den Problemen: Währung, Preise, Beschäftigung als den Eckpfeilern der Wirtschaftspolitik. Wilhelm Röpke faßt unter dem Begriff „Interventionismus" „alle jene wirtschaftspolitischen Maßnahmen zusammen, die sich zweifach dadurch auszeichnen, daß sie die Produktion und die Distribution der Volkswirtschaft zu verändern suchen, ohne ... das auf dem Privateigentum ... beruhende System der Marktwirtschaft aufzuheben. Jede Maßnahme, die diesen Doppelcharakter trägt, wird mithin als interventionistisch zu bezeichnen sein, wie auch immer sie geartet sein mag"[3]). Wenn auch Wilhelm Röpke mit dieser Definition die Währungspolitik nicht mit in den Begriff des Interventionismus eingeschlossen wissen will und sie als „Staatstätigkeit sui generis" versteht, sie wirkt nur in Ausnahmefällen gegenüber Produktion und Distribution neutral. Sie kann im Gegenteil als recht radikales Mittel gebraucht werden, um die Produktion entscheidend und in deren Folge auch die Distribution zu beeinflussen.

Theodor Pütz[4]) unterscheidet drei Arten des Gebrauchs für den Begriff des Interventionismus: 1. Jede Abweichung vom streng liberalen Grundsatz des „Laissez-aller"; 2. partielle Eingriffe in Produktion und Distribution einschließlich der Geldpolitik, soweit sie vom Grundsatz des neutralen Geldes abweicht; 3. synonymer Gebrauch mit dem Begriff Wirtschafts-

---

[1]) veröffentlicht im Jahre 1927!
[2]) Werner Sombart, a. a. O. S. 61
[3]) „Staatsinterventionismus", Art. im Erg. Bd. d. Hdw. d. Staatsw. 4. Aufl., Jena 1929; S. 864
[4]) a. a. O. S. 152

lenkung. An anderer Stelle[1]) weist er darauf hin, daß der Interventionismus quasi die Frühform, die Vorschule der Wirtschaftslenkung ist. Für die Verwendung im Rahmen dieser Darstellung ist die zweite Definition die geeignetere, da sich aus dem Wort „intervenieren" schon der Eingriff in das Wirtschaftsleben von Fall zu Fall ergibt und zugleich ausgeschlossen wird, daß es sich bei diesem Eingriff um eine in sich geschlossene, in ihrer Eigenart typische Form einer Wirtschaftsordnung handeln kann. „Die Summe noch so vieler Interventionen ergibt k e i n e Ordnung, d. h., der Interventionismus kann nicht für sich selbst bestehen, ist für sich selbst nicht lebensfähig[2])." Noch schärfer charakterisiert ihn Theodor Pütz[3]): „Der Interventionismus ist kein System der Wirtschaftspolitik. Er ist eine Wirtschaftspolitik des Tastens und Experimentierens, eine Wirtschaftspolitik der Notbehelfe."

Es wird sich in den nachfolgenden Kapiteln zeigen, daß keine zwischen den beiden Extremen liegende Wirtschaftsordnung ohne „Interventionen", also ohne partielle Eingriffe — und handle es sich „nur" um eine aktive Geldpolitik — auskommen kann. Das, was den Begriff des „Interventionismus" von dem unterscheidet, was heute als notwendige aktive Wirtschaftspolitik unbestritten ist, ist die Erkenntnis, daß der Interventionismus zwar noch als geschichtliches Wirtschafts-„System" angesehen werden kann, nicht aber eine Wirtschaftsordnung als solche ist, sondern daß mit Hilfe von Interventionen bestimmte, für eine Wirtschaftsordnung als notwendig erkannte Tatbestände herbeigeführt und erhalten werden können. Dies entspricht der von Alexander Rüstow als „liberaler Interventionismus" bezeichneten Methode.

Der Interventionismus als geschichtliches Wirtschafts-„System" wollte „etwas Drittes schaffen: einen Gesellschaftszustand, der in der Mitte zwischen Sondereigentum an den Produktionsmitteln auf der einen Seite und gesellschaftlichem Eigentum an den Produktionsmitteln auf der anderen Seite liegt"[4]). In dieser Form ist er als Versuch einer Synthese geschichtliche Wirklichkeit, in der Form des „liberalen Interventionismus" einschließlich der „Planwirtschaft der leichten Hand oder der sozialgesteuerten Marktwirtschaft"[5]) unbestrittene Aufgabe einer modernen Wirtschaftspolitik, in der auch „der Vertreter des Laissez-faire sich endlich mit der ehernen Tatsache abfinden müßte, daß der Mechanismus der freien Marktwirtschaft zumindest nicht vollkommener als jede andere Maschine

---

[1]) S. 155
[2]) Franz Böhm, a. a. O. S. XXX
[3]) a. a. O. S. 137
[4]) Ludwig v. Mises, a. a. O. S. 611/612
[5]) Franz Böhm, „Die Aufgaben der freien Marktwirtschaft", München 1951; S. 18

ist und es dogmatischer Eigensinn wäre, von ihr schlechtere Resultate zu erwarten, wenn sie ständig überwacht und bald hier, bald dort reguliert, geölt und überholt wird“[1]).

2. Gruppierung zum Thema

Man sollte, dem technischen Fortschritt entsprechend, obiges Zitat Röpkes erweitern durch die Forderung nach einer laufenden, zweckmäßigen „Verbesserung“ der Maschine. Auch die Nationalökonomie ist eine lebendige Wissenschaft, die ihre Erkenntnisse erweitert und vertieft. So, wie sie von den beiden Marktformen der vollständigen Konkurrenz und dem Monopol ausgehend eine Reihe von Zwischenformen definierte und untersuchte, so muß es ihr auch gestattet sein, auf einer höheren volkswirtschaftlichen Ebene, der der Ordnungsformen, nach neuen Wegen der Erkenntnis und der Systematisierung zu suchen. Die realen Ordnungsformen der Gegenwart haben nun einmal unzweifelhaft ihren Standort z w i s c h e n den beiden modelltheoretisch entworfenen, polaren Wirtschaftsordnungen, wie sich unser Marktgeschehen auch fast ausnahmslos zwischen Konkurrenz und Monopol abspielt. Um überhaupt eine einigermaßen gültige Aussage über unsere und andere Wirtschaftsordnungen zu ermöglichen, ist es daher nicht zu umgehen, eigene Maßstäbe zu entwickeln, eigene Kriterien zu schaffen und eine eigene Gruppierung vorzuschlagen. Erst anhand deren kann dann der Versuch unternommen werden, das gestellte Thema zu untersuchen. Dabei taucht die besondere Schwierigkeit auf, daß nicht reale Wirtschaftsordnungen den Gegenstand dieser Untersuchung bilden werden, sondern gedachte oder gewollte Ordnungsformen, also wiederum sozusagen „Modelle“ oder Vorstellungen.

Die Problematik aller Fragen der Wirtschaftsordnung entspringt aus dem Problem der Freiheit und dem der Gerechtigkeit. Nicht die Ziele, sondern die Mittel bestimmen die Wege, die einzuschlagen sind. Letztes Ziel alles Wirtschaftens ist die bestmögliche Versorgung aller. Ihm dient der Wettstreit um den „besten“ Weg. Die Entscheidung darüber aber, welcher der beste Weg sei, wird auf dem Felde der Ideologie und der Politik, nicht aber auf dem Gebiete der Wissenschaft ausgetragen. Diese hat nur die Aufgabe, die m ö g l i c h e n Wege aufzuzeigen, auf ihre Vorteile und Gefahren hinzuweisen und ihre notwendigen oder wahrscheinlichen Folgen zu schildern.

---

[1]) Wilhelm Röpke, a. a. O. S. 881

Die Vielfalt der Mittel, den Wirtschaftsprozeß zu steuern, bedingt eine Vielfalt der Wege und Möglichkeiten. Im folgenden soll nun der Versuch unternommen werden, diese Vielfalt zu gliedern und ihr eine Ordnung zugrunde zu legen, die anhand typischer Merkmale sichtbar werden kann. Wenn nachfolgend ein Schema von vier Wirtschaftsordnungsformen den weiteren Untersuchungen zugrunde gelegt wird, so soll damit die Vielfalt der möglichen Wege auf diese Typen reduziert werden. Für sie gelten alle jene Vorbehalte, die bei jeder Typisierung und Abstrahierung notwendigerweise gemacht werden müssen, wenn diese im gesellschaftlichen Raum vorgenommen werden. Wenn das Ausmaß der Bindung des wirtschaftenden Menschen bzw. der Grad seiner Handlungs- und Entscheidungsfreiheit das entscheidende Kriterium einer Wirtschaftsordnung ist, dann ergibt sich zwangsläufig ein Spielraum zwischen voller Ungebundenheit und völliger Abhängigkeit. Vom Blickwinkel des Staates her beginnt analog der Raum bei der Enthaltung von jeglicher Einflußnahme auf das wirtschaftliche Geschehen und endet bei der totalen Zu- oder besser: Unterordnung des Wirtschaftsablaufes unter die Staatsgewalt. Innerhalb dieser sozusagen „natürlichen" Grenzen seien nun vier Typen von Wirtschaftsordnungen besonders hervorgehoben und näher charakterisiert, und zwar dergestalt, daß bei jedem nachfolgenden Typ der Freiheitsbereich des wirtschaftenden Menschen sich einengt und gleichzeitig der Eingriff des Staates in das Wirtschaftsgeschehen sich ausdehnt.

a) Freie Marktwirtschaft

Das Wesen einer freien Marktwirtschaft darf zunächst nicht mit dem identifiziert werden, was uns in Form des Liberalismus als einem geschichtlichen Wirtschaftssystem entgegentritt. Gewiß ist die freie Marktwirtschaft in dieser Wirtschaftsform durch die Forderung: laissez faire, laissez aller in der Geschichte am deutlichsten zum Durchbruch gekommen. Es darf aber nicht verkannt werden, daß fast zu allen Zeiten und bei fast allen Völkern freie marktwirtschaftliche Formen vorzufinden sind, „und zwar einfach schon infolge des Fehlens einer wirtschaftspolitischen Lenkungsapparatur. So gesehen, ist diese Wirtschaftsordnung ein fast zu allen Zeiten angewandtes Organisationsprinzip, um in größeren Kulturbereichen Menschenmassen zu wirksamer Kooperation zusammenzuführen"[1]). Erst die Klassiker der Nationalökonomie haben nach den unbefriedigenden

[1]) Alfred Müller-Armack, „Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft", Hamburg 1947; S. 70

Ergebnissen merkantilistischer Politik ein wissenschaftliches System der freien Marktbeziehungen entwickelt. Dieses System will bewußt nicht eine neue Ordnung schöpferisch gestalten, sondern ihm liegt die Erkenntnis zugrunde, daß der wirtschaftende Mensch kraft der ihm innewohnenden Vorteilsabsicht sich rational verhält, und es führt den Beweis, daß dieses Verhalten gleichzeitig naturnotwendig dem Wohle aller dient.
Dem freien Wirtschaften, d. h. den freien Entschlüssen aller Marktteilnehmer, liege also ein immanentes System der Gerechtigkeit und Harmonie zugrunde. Seine „Wurzel ist das unbedingte Vertrauen auf eine göttliche Weltordnung, in der alles von selbst, ohne bewußtes menschliches Zutun, sich zum Guten fügt, der metaphysische Glaube an eine prästabilierte Harmonie auf allen Lebensgebieten ... Was für die Welt überhaupt gilt, das gilt auch für das gesellschaftliche Leben, und wenn die tatsächliche gesellschaftliche Ordnung Mängel zeigt, so nur, weil man von der natürlichen Ordnung abgewichen ist. Sie hat eine Tendenz zur Harmonie“[1]). Somit wird die freie Marktwirtschaft „Ausdruck einer bestimmten Weltanschauung“[2]), die sowohl auf eine metaphysische Harmonie der Handlungsweise des einzelnen mit dem Wohl der Allgemeinheit wie ebenso auf das vernunftgemäße, also rationale Verhalten des homo sapiens als homo oeconomicus zurückgeführt wird.
Die freie Marktwirtschaft ist aber „keineswegs durch das Fehlen jedes Ordnungsprinzips gekennzeichnet“[3]). Der Freiheit — oder besser: der Ungebundenheit des wirtschaftenden Menschen werden nur keine wirtschaftlich bedingten, staatlich oder korporativ festgelegten Grenzen gesetzt. Seine tatsächlichen Grenzen liegen in der Sittenordnung begründet, die ihren Ausdruck in der Rechtsordnung des bürgerlichen Lebens und in der Wahrung der Handelsgebräuche findet. So ist die freie Marktwirtschaft „alles andere als ein chaotisches Durcheinander von Marktbeziehungen“[4]).

Im Prinzip sind es zwei Freiheits f o r d e r u n g e n, die ihr das Gepräge geben:

a) die Konsumtionsfreiheit,

b) die Gewerbefreiheit.

Zu a): Die Konsumtionsfreiheit umfaßt die Möglichkeit, unter allen am Markt angebotenen Gütern und Dienstleistungen frei wählen zu können und auf diese Weise sowohl Produktion wie Verteilung zu beeinflussen.

---

[1]) Erich Preiser, „Die Zukunft unserer Wirtschaftsordnung“, Göttingen 1950; S. 18/19
[2]) Theodor Pütz, a. a. O. S. 64
[3]) Alfred Müller-Armack, a. a. O. S. 71
[4]) Alfred Müller-Armack, a. a. O. S. 71

Zu b): Die Gewerbefreiheit umschließt für jedermann die Möglichkeit, das zu produzieren und anzubieten, was er will und zu können glaubt und wozu die Nachfrage, d. h. die Preise ihm einen wirtschaftlichen Anreiz geben.
Dieser Freiheit im inneren Marktgeschehen einer Volkswirtschaft entspricht die Freiheit der Marktbeziehungen nach außen und von außen. Als Ziele einer solchen Wirtschaftsordnung betrachtet Theodor Pütz[1]) folgende vier Ergebnisse: „Marktgleichgewicht, optimale Bedürfnisbefriedigung (= Maximierung des Sozialprodukts), Einkommensverteilung gemäß produktivem Beitrag der Produktionsfaktoren und Vollbeschäftigung." Diesen Zielen dienen als Ordnungseinrichtungen der Tausch und der Wettbewerb. Der Tausch einerseits ist gesichert durch die Rechtsordnung, welche Gewalt, Eigenmacht und List als Wirkungsmethoden ausschließt, während andererseits der Wettbewerb ebenfalls auf Grund rechtlicher Normen wie Zwang zur Vertragserfüllung, unbeschränkte Haftung für Geschäftsschulden, Verbot, den Wettbewerb vertraglich auszuschließen, u. a. m. gesichert wird[2]). Ein solches Verbot jedoch kann nicht mehr Kennzeichen der freien Marktwirtschaft bilden; denn es ist ja gerade eines ihrer Kriterien, daß der Glaube an die Selbstregulierung der Wirtschaft jede Sicherung ihrer Erhaltung ablehnen mußte. Die ihr immanenten stabilisierenden Kräfte würden mit Hilfe des Preis- und Marktautomatismus jeden Ausgleich eines temporären Ungleichgewichts — sei es durch innere oder äußere störende Faktoren hervorgerufen — baldigst von selbst ermöglichen. Eine institutionelle Sicherung erscheint durch die Rechtsordnung allein gewährleistet.

b) Gebundene Marktwirtschaft

An diesem Punkt setzt die Kritik jener ein, die zwar die Marktwirtschaft als ökonomisches Prinzip wollen, aber aus der Geschichte erkennen, daß die der freien Marktwirtschaft ohne Zweifel innewohnenden stabilisierenden Kräfte nicht ausreichen können, strukturelle Krisen zu überwinden, daß ferner diese wie jede andere Wirtschaftsordnung ausreichender Sicherungen ihres Bestandes bedarf und daß letztlich die technisch zweckmäßigste Austauschform nicht identifiziert werden kann mit der Frage des sozial und staatlich Erwünschten. „Nichts ist falscher als der Köhlerglaube, eine Wettbewerbswirtschaft komme von selbst zustande, wenn

[1]) a. a. O. S. 58/59
[2]) Siehe Franz Böhm, „Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung", Stuttgart-Berlin 1937; S. 106

man nur eine Gewerbefreiheit herstellt und dann die Dinge laufen läßt. Eine funktionierende Wettbewerbswirtschaft ist vielmehr ein Meisterstück politischer und sozialer Kultur.[1])" Der Rahmen, den Wilhelm Röpke[2]) „den anthropologisch-soziologischen" nennt und dessen die Marktwirtschaft bedarf, läßt nicht nur ein „weites Programm positiver Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik" zu, sondern er fordert es „sogar gebieterisch"[3]).

Ein solcher Rahmen, der seinen Ausdruck in einer gezielten Wirtschafts- und Sozialpolitik findet, setzt bei weitestgehender Freiheit der Marktpartner deren Entschlüssen jedoch insofern Grenzen, als ihrem Handeln aus den verschiedensten, noch zu erörternden Gründen Bindungen auferlegt werden, die meist außerwirtschaftlichen, also allgemein politischen Zwecken dienen. Der Primat der Wirtschaft wird sichtbar abgelöst von höherrangigen gesellschaftlichen Zielen, ohne daß die Freiheit des einzelnen entscheidend eingeengt wird. Wenn diese zweite Form der Wirtschaftsordnung hier als „g e b u n d e n e Marktwirtschaft" bezeichnet werden soll, so soll damit zum Ausdruck kommen, daß marktwirtschaftliche Formen ihr das Gepräge geben, ja, daß sie diese zur Zielsetzung haben muß, soweit sie im einzelnen nicht mehr oder noch nicht in Funktion sind[4]). „Eine solche gesteuerte Marktwirtschaft ist ... etwas toto coelo Verschiedenes gegenüber der liberalen Marktwirtschaft wie gegenüber der Wirtschaftslenkung.[5])" Erstmals tritt hier die Notwendigkeit einer aktiven Wirtschaftspolitik ins Blickfeld, einer Wirtschaftspolitik, deren Aufgabe es ist, bei aller Stabilität des Marktgeschehens eine starke dynamische Komponente zu entwickeln, die mit Hilfe marktkonformer Mittel den Ablauf der Wirtschaft zugunsten politischer, sozialer oder sonstiger Zielsetzungen beeinflußt. Der Begriff der „Bindung" soll hier bewußt anstelle des Begriffes „Steuerung" Verwendung finden, um den Gegensatz zu „laissez faire" auszudrücken. Weiterhin soll damit zum Ausdruck gebracht werden, daß einerseits der freie Ablauf marktwirtschaftlicher Formen das Prinzip dieser Wirtschaftsordnung ist, daß aber andererseits gerade um dieses Prinzips willen und im Hinblick auf Ziele höheren Ranges dieser Marktautomatismus gewissen permanenten oder temporären Bindungen unterworfen wird. Zuletzt hat die Wahl des Begriffes Bindung anstelle von Steuerung den Sinn, die Grenze zur „gelenkten

---

[1]) Franz Böhm, „Die Aufgaben der freien Marktwirtschaft", München 1951; S. 39

[2]) „Civitas Humana", Erlenbach-Zürich 1949; S. 83

[3]) Wilhelm Röpke, Vorwort zu F. A. Hayek, „Der Weg zur Knechtschaft", Erlenbach-Zürich, 3. Aufl. 1952, S. 13

[4]) Auf diese „gebundene Form" der „freien Marktwirtschaft" weist auch Alfred Müller-Armack in seinem Buch „Entwicklungsgesetze des Kapitalismus", Berlin 1932, S. 103, hin

[5]) Alfred Müller-Armack, „Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft", S. 58

Wirtschaft" klarer zu ziehen, da die Worte Steuerung und Lenkung einen näheren Sinnzusammenhang aufweisen, als dies bei dem Wort Bindung der Fall ist.

Die Gründe solcher Bindungen liegen zunächst in der Absicht das marktwirtschaftliche Geschehen zu erhalten und zu stabilisieren. Eine Erhaltungsfunktion muß in allen jenen Maßnahmen gesehen werden, die ebenso der Sicherung des Wettbewerbs wie auch der Kontrolle marktbeherrschender Unternehmen dienen. Eine Stabilisierungsfunktion liegt allen Maßnahmen zugrunde, die der Überwindung konjunktureller Schwankungen gewidmet sind, ob sie nun die Stabilität der Preise, der Währungsrelationen oder der Beschäftigungslage zum Ziele haben. Darüber hinaus können Bindungen des marktwirtschaftlichen Ablaufs dazu dienen, die bestehende Wirtschafts- und Sozialstruktur ändern zu wollen. Während die Maßnahmen zur Erhaltung und Stabilisierung der Wettbewerbs- und Konjunkturpolitik zugerechnet werden müssen, sind letztere als Strukturpolitik zu werten. Hierunter fallen alle Schritte, die eingeleitet werden, um eine gegebene Einkommensverteilung zu beeinflussen, eine vorhandene Wirtschaftsstruktur zu ändern, gleiche Startmöglichkeiten der Wirtschaftspartner herbeizuführen, oder es handelt sich um Schritte, die die Eigenverantwortlichkeit beleben und erst dann staatliche Hilfe vorsehen, wenn „alle Mittel der freiwilligen individuellen und genossenschaftlichen Selbsthilfe erschöpft sind"[1]).

Erhaltung, Stabilisierung und Änderung der Wirtschaftsdaten aber bedeutet Intervention des Staates, „bedeutet den Schritt von der passiv-nachhinkenden Konjunkturpolitik der Laissez-faire-Periode zu einer aktiv-vorbeugenden"[2]). Entscheidend aber für die Beurteilung der Frage, welche Zielsetzungen und Maßnahmen dieser Wirtschaftsordnung adäquat sind, ist die Wahl der Mittel, mit denen diese Ziele verfolgt werden. Diese Mittel müssen dem Marktgeschehen angepaßt, d. h. marktgerecht sein. Darunter sind alle jene wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu verstehen, „die die Funktion einer variabel gehandhabten Wirtschaftsrechnung nicht gefährden"[3]). Das schließt aber nicht aus, daß durch solche Eingriffe wesentliche wirtschaftliche Daten grundlegend geändert werden können, „ohne daß die Auswertung dieser Fakten anders als marktwirtschaftlich erfolgt"[4]).

---

[1]) Alexander Rüstow, Aufs. „Das neoliberale Programm" in „Offene Welt", 1957, Nr. 46, S. 95
[2]) Erich Preiser, a. a. O. S. 92
[3]) Alfred Müller-Armack, a. a. O. S. 93
[4]) Alfred Müller-Armack, a. a. O. S. 93

Im Gegensatz dazu muß man als nichtmarktwirtschaftlich jene Eingriffe verstehen, die keine Wirtschaftsrechnung ermöglichen und daher ihren Ausdruck nicht in einer Korrektur der entsprechenden Preis- und Wertziffern finden können. Ein System der Festpreise oder -löhne ist dieser Wirtschaftsordnung ebenso fremd wie eine Investitionskontrolle, eine Arbeitsplatzbindung ebenso wie Sparzwang, eine Sozialisierung der Grundstoffindustrie ebenso wie etwa des Bank- oder Versicherungswesens. Wenn oben von der Erhaltung, Stabilisierung und Änderung der Wirtschaftsdaten die Rede war, so beinhaltet der Wunsch nach Erhaltung und Stabilisierung vorwiegend ein wirtschaftliches, die Absicht der Änderung der Wirtschaftsdaten primär ein politisches Interesse. Dies kommt in der Bezeichnung „Soziale Marktwirtschaft" für die in Westdeutschland angestrebte Wirtschaftsordnung klar zum Ausdruck. Sie ist e i n e mögliche Ausdrucksform der gebundenen Marktwirtschaft, indem sie ihr soziales Anliegen als primäre politische Forderung betont. Als solche ist sie zeit- und strukturgebunden wie jede politische Forderung.

c) Gelenkte Wirtschaft

Wenn man das Wesen der bisher erörterten, marktwirtschaftlichen Ordnungen dahin zu definieren versucht, daß die Erhaltung des Wettbewerbs und die Stabilisierung konjunktureller Schwankungen primär die Maßnahmen der Wirtschaftspolitik bestimmen und Änderungen nur insofern angestrebt werden, als die bisherige Struktur (z. B. die der Einkommensverteilung) zu einer Gefährdung des sozialen und Marktgleichgewichts führen würde, daß ferner die Pflege der Eigenverantwortlichkeit dominiert gegenüber der staatlichen Intervention und Hilfe, so ergibt eine Untersuchung des der gelenkten Wirtschaft zugrunde liegenden Ordnungsbildes völlig veränderte Ausgangspositionen und Wertungen. Unstabilität macht „geradezu die Wesensform der Wirtschaftslenkung"[1]) aus. Sie ist „kein in irgendeiner Grundform stabilisierbares Ordnungsgefüge"[2]). Die Lenkungswirtschaft ist entweder primär auf politische Ziele oder auf wirtschaftliche Schwerpunktsaufgaben ausgerichtet. Dadurch muß ihr notwendigerweise die innere Harmonie, d. h. die Kontinuität und Stabilität fehlen. Alle Wirtschaftspolitik ist, wie bereits erwähnt, letztlich zurückzuführen auf die Absicht, die Forderungen nach Vollbeschäftigung, einem stabilen Preisniveau und einer ausgeglichenen Zahlungsbilanz harmonisch

---

[1]) Alfred Müller-Armack, a. a. O. S. 63
[2]) Alfred Müller-Armack, a. a. O. S. 77

abzuwägen und in einer Weise zu realisieren, daß die eine Forderung nicht dauernd auf Kosten einer anderen oder beider anderen verwirklicht wird. Indem man z. B. Vollbeschäftigung zum Dauerprogramm erhebt, gibt man „zugleich das Prinzip des Laissez-faire endgültig auf, wird aus der Politik der bloßen Intervention in einem automatisch ablaufenden Prozeß eine Politik der bewußten Steuerung von oben, der Wirtschaftslenkung“[1]). Der automatisch ablaufende Prozeß, genannt: die innere Gesetzlichkeit des Marktes, verliert seine zentrale Bedeutung als Gradmesser der Knappheit der Güter. Damit wird die Entscheidungsfreiheit des wirtschaftenden Menschen aufgelöst oder zumindest ausgehöhlt. Zu demselben Ergebnis führt — nur unter einem anderen Blickwinkel — eine Definition Walter Weddingens. Er bezeichnet[2]) „als Wirtschaftslenkung diejenige Wirtschaftsführung, die durch eine ... zweckmäßige Verteilung der Führungsgewalten und Verantwortlichkeiten zwischen den Einzelwirtschaften, mittelstufigen Verbänden und staatlicher Spitze die organische Synthese von Persönlichkeit und Gemeinschaft verwirklicht“. Eine solche „organisch gelenkte Volkswirtschaft“ sieht Walter Weddingen dann verwirklicht, wenn ein „organisch richtiges Verhältnis“ zwischen „Einzelwirtschaftskönnen“ und „Gemeinschaftswollen“ hergestellt wird. Dabei beginnt das „Gemeinschaftswollen“ bei der „freiwilligen Verpflichtung durch bloße Empfehlungen und Propaganda“ und endet beim „Zwang durch Befehl und Verbote“[3]). Die Variationsbreite staatlicher Lenkungsmaßnahmen wird zwar richtig gesehen, ist aber kaum geeignet, zur Definition eines Lenkungssystems herangezogen zu werden. Ebenso ist die Einschaltung „mittelstufiger“ Gruppen — gemeint sind hier Kammern, Stände, Korporationen u. ä. — bei der Beurteilung einer Wirtschaftsordnung nur von verwaltungsmäßig-organisatorischer, nicht jedoch von grundsätzlicher Bedeutung.

Auch die Unterscheidung Erich Preisers[4]) trifft hier nicht das Problem, wenn er als Aufgabe der Wirtschaftslenkung die Überwindung der allgemeinen Knappheit, die Überwindung spezifischer Knappheit jedoch als Kriterium einer Zwangswirtschaft bezeichnet. Denn einerseits ist Aufgabe allen Wirtschaftens, die allgemeine Knappheit der Güter zu überwinden, andererseits kann es sich bei dem von Preiser gebrauchten Begriff der Zwangswirtschaft nicht um eine Form der Wirtschaftsordnung

---

[1]) Erich Preiser, a. a. O. S. 35

[2]) in seinem Aufsatz: „Wesen und Systematik der Wirtschaftslenkung“, Zeitschrift f. d. g. Staatsw., 103. Bd., S. 115

[3]) a. a. O. S. 111

[4]) in seinem Aufsatz: „Wesen und Methoden der Wirtschaftslenkung“, Finanzarchiv N. F. Bd. 8 (1941), S. 225 f

handeln, da sie „mit der Not des Tages entspringt und mit dieser vergeht", sondern um eine Art Wirtschaftsmethode.

Alle Lenkungsmaßnahmen haben den Sinn, die Gesetze des Marktes nicht wie bei der gebundenen Wirtschaft nur zu beeinflussen, sondern sie aufzuheben. Die Bindungen der Wirtschaft werden abgelöst von Lenkungsanordnungen, marktkonforme Interventionen von dirigistischen Festlegungen. Im einen Fall beschränkt sich die Staatsgewalt darauf, „die Bedingungen zu schaffen, die dem Wissen und der Initiative der einzelnen den größten Spielraum gewähren, so daß diese mit bestem Erfolg selber planen können", im anderen Fall ist der Gesetzgeber davon überzeugt, daß „rationale Verwendung unserer Produktivkräfte eine zentrale Lenkung und Organisation aller unserer Wirtschaftsakte nach einer bewußt ausgeführten ‚Blaupause' erfordert"[1]). Aus einer anderen Sicht gesehen, lautet die Frage: „Wie lassen sich unter Aufrechterhaltung des Privatinteresses Konsumfreiheit und richtige Preisbildung so gut wie möglich mit gesamtwirtschaftlichen und außerwirtschaftlichen Zielen der Gesellschaft und staatlichen Interventionen in Einklang bringen?[2])"

Die gelenkte Wirtschaft ist ihrer Struktur nach auf Schwerpunktsaufgaben gerichtet. „In Beziehung auf die Methodik des ‚Eingreifens' beziehungsweise der Lenkung strebt sie überhaupt kein Dauersystem oder Fernziel an. Ihr ‚Ideal' besteht vielmehr darin, die jeweils zweckmäßigen Methoden anzuwenden[3])." Die besonderen Mittel sind es, die eine Wirtschaftslenkung kennzeichnen, Mittel, die ganz allgemein dadurch gekennzeichnet werden können, daß sie die Ausschaltung des marktwirtschaftlichen Prozesses zur Folge haben. Es gehört ferner „zur inneren Logik der Wirtschaftslenkung, auf alle Schwierigkeiten, die ihr begegnen, und auf alle Anpassungen, die ihr abgefordert werden, mit einer immer kräftigeren Herauslösung der Wirtschaft aus dem Marktprozeß zu antworten"[4]). Von den bei Theodor Pütz[5]) aufgezählten typischen Lenkungsmethoden sind die „führende, indirekte und generelle" im allgemeinen der gebundenen Wirtschaft, die „zwingende, direkte und spezielle" dagegen der Lenkungswirtschaft im besonderen zuzuordnen. So reicht der Katalog binnenwirtschaftlicher Maßnahmen von der Lohn- zur Preis-, Kapital-, Investitions- und Konsumkontrolle, im Außenhandelsbereich von Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen zu Kontingentierung und Außenhandelsmonopolen, Kursfixierung, Devisenbewirtschaftung und bilateralem Tauschverkehr.

---

[1]) F. A. Hayek, a. a. O. S. 57/58
[2]) Heinz Dietrich Ortlieb, a. a. O. S. 51
[3]) Theodor Pütz, a. a. O. S. 291
[4]) Alfred Müller-Armack, a. a. O. S. 16
[5]) a. a. O. S. 235

Nicht jede einzelne dieser Maßnahmen ist existenznotwendig für ein System der gelenkten Wirtschaft, auch sind Lenkungsmaßnahmen nicht notwendige Glieder jedes Teilbereichs der Wirtschaft. So sind z. B. Freizügigkeit, freie Arbeitsplatzwahl und Konsumfreiheit durchaus mit einem lenkungswirtschaftlichen System zu vereinbaren. Im Gegenteil: Die äußeren Formen marktwirtschaftlichen Geschehens finden sich ebenso wie auch Industrie, Handel und Gewerbe überwiegend in Privathand ruhen können. Die Lenkungswirtschaft behält zwar den formalen Ablauf des Gütertausches in „Quasimärkten" bei, ersetzt aber in wesentlichen Bereichen der Volkswirtschaft die Voraussetzungen und Ergebnisse des „Marktes" durch eigene Datenfestsetzung. Mit der Ausweitung der Einfluß- und Machtsphäre des Staates weitet sich auch dessen eigene wirtschaftliche Betätigung. Eine solche kann sich ebenso in der Verstaatlichung verschiedener Industriezweige oder in deren Überführung in gemeinwirtschaftliche Unternehmensformen wie auch in Zwangskartellen oder in der Zwischenschaltung mittelstufiger Verbände äußern. Der Formen gibt es hier eine ähnliche Fülle, wie es Mittel der Wirtschaftslenkung gibt. Auch hier sind die Methoden nicht die entscheidenden Kriterien, sondern wiederum die diese Maßnahmen und Eingriffe herbeiführenden Absichten und Zielsetzungen.

Die politischen Ausgangspunkte zur Errichtung lenkungswirtschaftlicher Systeme liegen — abgesehen von Kriegszeiten und Entwicklungsstadien — überwiegend im sozialistischen oder pseudosozialistischen Raum. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den damit auftauchenden Fragen gipfelt letztlich in dem Dualismus: „Freiheit — Sicherheit". „Der Unterschied zwischen ‚Wirtschaftshumanismus' und freiheitlichem Sozialismus liegt darin, daß im ersteren ein höherer Grad von Unternehmer- und Konsumfreiheit mit einem Verlust wirtschaftlicher Sicherheit und Vollbeschäftigung erkauft werden soll, während im letzteren umgekehrt für höhere Vollbeschäftigung und wirtschaftliche Sicherheit ein gewisser Verlust an Unternehmer- und Konsumfreiheit in Kauf genommen werden muß. In beiden Fällen wird eine ‚optimale Kombination' von Freiheit und Sicherheit in der Wirtschaft angestrebt, nur daß im einen Fall das Schwergewicht auf gewisse freiheitliche Formen gelegt wird, während es im anderen Fall auf wirtschaftlicher Sicherheit und Gerechtigkeit (Gleichheit) liegt[1])."

Freiheit auf Kosten der Sicherheit, Freiheit vor Sicherheit, Sicherheit vor Freiheit, Sicherheit auf Kosten der Freiheit, so könnten die Untertitel der vier darzustellenden Wirtschaftsordnungsformen lauten, wenn sittliche

[1]) Heinz Dietrich Ortlieb, a. a. O. S. 52

und ethische Wertungen als Kriterien herangezogen werden. Die Gestalter jeder Wirtschaftsordnung stehen vor dieser Entscheidung und mühen sich um eine „optimale Kombination". „Ihre Verwirklichung ist abhängig von drei Dingen: der Eigenart eines Volkes, seiner politischen Erziehung und Tradition und seinem materiellen Wohlstand[1])."

Ein Blick in die Geschichte unseres Jahrhunderts läßt mannigfache Versuche gelenkter Wirtschaftssysteme erkennen. Zunächst das faschistische Korporationssystem Italiens, den „New Deal" Franklin D. Roosevelts und den planwirtschaftlichen Aufbau der deutschen Vorkriegswirtschaft. Von den Nachkriegsentwicklungen sei, wenn man von dem wirtschaftlichen Werdegang osteuropäischer Staaten absieht, für die Lenkungswirtschaft meist nur ein Zwischenstadium bedeutete, die englische „Vollbeschäftigungswirtschaft" des Beveridge-Plans genannt, von der Erich Preiser[2]) meint: „Die soziale Marktwirtschaft steht dem Kapitalismus näher, die Vollbeschäftigungswirtschaft, die ja sehr stark gelenkt ist, einer zentralgesteuerten Verwaltungswirtschaft, ohne aber totalitäre Züge zu zeigen."

In Kriegs- und Notzeiten kann das marktwirtschaftliche Geschehen keines Staates ohne Einflußnahme bleiben. Derartige situationsbedingte Eingriffe ähneln in ihren äußeren Formen lenkungswirtschaftlichen Maßnahmen, sind jedoch wesensmäßig von diesen verschieden. Dagegen kann die lenkungswirtschaftliche Struktur mancher Entwicklungspolitik im Hinblick auf die Dringlichkeit der gestellten Aufgabe einen gewissen dauernden Charakter haben.

d) Zentralverwaltungswirtschaft

Für die letzte der zu behandelnden Wirtschaftsordnungen findet sich in der Literatur eine Reihe von Bezeichnungen, die aber in ihrem Wesen nicht voneinander divergieren. Die Begriffe Befehlswirtschaft, Zwangswirtschaft, zentralgesteuerte Wirtschaft und Zentralverwaltungswirtschaft bringen unterschiedslos zum Ausdruck, daß der Ablauf des wirtschaftlichen Geschehens durch unmittelbare Eingriffe einer zentralen Befehlsstelle in Produktion, Distribution und Konsum mit Hilfe von Verboten und Geboten bestimmt wird[3]). Die Eingriffe der Verwaltungsbehörde sind demgemäß „zwingender, direkter und spezieller" Art[4]). Selbst bei formeller Einschaltung mittelstufiger Verbände führen diese nur nach außen

[1]) Heinz Dietrich Ortlieb, a. a. O. S. 36/37
[2]) „Die soziale Problematik der Marktwirtschaft", München 1951; S. 5
[3]) Vgl.: W. Neuling, „Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung", Finanzarchiv, 9. Bd., 1. H.
[4]) Theodor Pütz, a. a. O. S. 235

ein selbständiges Dasein, während sie de facto zu ausführenden Organen, gleichsam zu Verteilungsorganen der Zentralgewalt degradiert werden. Es liegt auf der Hand, „daß die zentrale Verwaltungswirtschaft desto besser funktionieren kann, je einfacher die Produktionstechnik und je uniformierter der Bedarf ist“[1]). Daß aber auch in einem modernen Industriestaat ein befehlswirtschaftliches System vorstellbar und möglich ist, dürfte nicht zu bestreiten sein. Dabei muß natürlich die Frage offenbleiben, ob die optimale Kombination der Produktionsfaktoren und der rationellste Einsatz der Produktionsmittel tatsächlich erreicht wird oder nicht. Mit Recht weist Franz Böhm[2]) darauf hin, es „wäre gerade diese Lehre (der Sozialismus — Der Verf.) verpflichtet gewesen, das Ordnungsmodell einer solchen zentralgesteuerten Wirtschaft theoretisch exakt zu durchdenken. Es gehört zu den großen geistesgeschichtlichen Rätseln, daß dies bis heute niemals geschehen ist, obgleich in Rußland diese Wirtschaftsordnung seit Jahrzehnten verwirklicht ist.“

In der Praxis jedenfalls stellt sich die Zentralverwaltungswirtschaft als e i n e Riesenunternehmung dar, in der alle Betriebe des Landes zusammengefaßt sind. Dieser Gedankengang findet sich bereits in Lenins Satz[3]): „Die ganze Gesellschaft wird ein Bureau und eine Fabrik mit gleicher Arbeit und gleichem Lohn . . .“ In dieser Form ähnelt die Befehlswirtschaft einer durchmonopolisierten Verkehrswirtschaft mit dem Unterschied, daß hier die Monopolspitzen einerseits verwaltungsmäßig zusammengefaßt, andererseits selbst Organe der Staatsverwaltung sind. Dabei ist es für die Beurteilung des Systems ohne Bedeutung, ob sich Reste eines freien Marktes — etwa im landwirtschaftlichen oder kleingewerblichen Bereich — finden oder nicht. Entscheidend ist in jedem Falle, ob die Zielsetzung der Verwaltungsbehörden darauf gerichtet ist, das Wirtschaftsleben autoritär zu gestalten, und darauf verzichtet, sich der wirtschaftlichen Initiative des einzelnen zu bedienen, indem der Unternehmer — ganz gleich ob einer Fabrik, einer Werkstatt oder eines Bauernhofes —, seiner unternehmerischen Mittel beraubt, zum abhängigen Funktionär einer Befehlszentrale gestempelt wird.

Unter diesem Gesichtspunkt ist es wirtschaftlich von geringer Bedeutung, ob der Staat Eigentümer aller oder fast aller Produktionsmittel ist oder ob wenigstens teilweise diese in Privathand verbleiben. Dieser Unterschied ist dann nur von formaljuristischer Bedeutung, wenn der Eigentums-

---

[1]) Heinrich v. Stackelberg, „Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung“, Aufs. in „Ordo“ II. Bd. 1949, S. 198

[2]) in seinem Beitrag: „Die Idee des Ordo im Denken Walter Euckens“, „Ordo“ Bd. III, 1950, S. XVII

[3]) a. a. O. S. 95

begriff wirtschaftlich völlig ausgehöhlt wird durch die dieser Wirtschaftsordnung eigenen, noch näher darzulegenden Eingriffe. Der Begriff des Eingriffs setzt wenigstens formell das Vorhandensein von Sondereigentum, d. h. von Nichtstaatseigentum, voraus. Eingriffe werden zu Befehlen, wenn sie „planmäßig darauf ausgehen, das Ganze der Wirtschaft zu lenken und an Stelle des Gewinnstrebens der Individuen allgemein den Gehorsam zur Triebfeder des Handelns zu machen“[1]). Eine solche Befehlswirtschaft wird ihre Funktion um so reibungsloser erfüllen können, je größer auch ihr formaler Befehlsbereich ist, d. h., je weiter die Vergesellschaftung (Sozialisierung, Verstaatlichung, Überführung in Gemeineigentum) der Volkswirtschaft fortgeschritten ist und je enger der tatsächliche oder formelle Spielraum privatwirtschaftlicher Tätigkeit gezogen wird. In diesem Punkt unterscheidet sich die Befehlswirtschaft ihrem Wesen nach von den Wirtschaftsmethoden, die sich vorübergehend zur Überwindung von Kriegs- und Notzeiten ähnlicher Eingriffe bedienen müssen. In dem einen Fall ist der Befehl der Ausdruck des systemgerechten Instrumentariums zwangswirtschaftlicher Politik, im anderen Fall notwendiges Mittel zur Überwindung akuter Schwierigkeiten. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß der Nationalökonomie noch eine eigene Terminologie für jene Maßnahmen und Methoden fehlt, die dieser Wirtschaftsordnung adäquat wären. Sie ist daher gezwungen, Begriffe aus dem marktwirtschaftlichen Geschehen zu übernehmen und sie in einem Bereich zu verwenden, in dem sie eigentlich als Fremdkörper anzusprechen sind. Dies trifft ganz allgemein schon auf das Problem „Freiheit — Sicherheit“ zu, das nur so lange sinnvoll bleibt, als der Mensch als der Mittelpunkt des wirtschaftlichen Geschehens anerkannt wird. Verlagert sich jedoch dieser Mittelpunkt in Richtung Staat oder Gesellschaft, wird vom politischen System her diese Fragestellung bedeutungslos. Ähnliche Schwierigkeiten bietet die Behandlung anderer dem Marktgeschehen zugeordneter Begriffe wie z. B. der des Preismechanismus. „Hier besteht nun für die zentralgelenkte Wirtschaft die klare Unmöglichkeit, bei einem festgelegten Preissystem zu ermitteln, ob die Planziffern der Knappheit der Produktionsfaktoren, verglichen mit der Dringlichkeit des Bedarfs entsprechen[2]).“ Allgemein gesprochen: Für die Verwaltungswirtschaft müßte der Begriff Preis anders definiert werden als für die Marktwirtschaft. Die Wertung der Wirtschaftsgüter erfolgt hier nach Grundsätzen, die nicht vom Marktgeschehen her bestimmt sind. Preise sind hier nicht mehr Wertausdrucksgrößen, sondern Verrechnungseinheiten von Plandaten. Es bleibt eine

[1]) Ludwig v. Mises, „Interventionismus“, Arch. f. Soz. Wiss. u. Soz. Pol. 1926, 56. Bd., S. 615/616

[2]) Alfred Müller-Armack, a. a. O. S. 27

offene Frage, inwieweit solche Rechengrößen in der Lage sind, tatsächlich einen Vergleich von Aufwand und Ertrag zu ermöglichen und die Kontrolle des rationellsten Einsatzes des Produktionsfaktoren erlauben.
Mit dem Verzicht auf das Marktgeschehen und der Verwandlung der Preise zu Rechengrößen müssen sich notwendigerweise die Kontrollfunktionen der gelenkten Wirtschaft in die Überwachung festgelegter Planziffern der Verwaltungswirtschaft wandeln. Mit der Fixierung der Löhne und Preise, mit der Übernahme zumindest der Grundstoffindustrie, des Banken- und Versicherungswesens und des Außenhandels durch den Staat entfallen als Gegenstand der Wirtschaftspolitik auch jene Probleme, die schon mehrfach mit den Begriffen Preisniveau, Vollbeschäftigung und Stabilität der Währung angeschnitten wurden. Das Problem der Kapital- und Investitionskontrolle löst sich spätestens mit dem Wegfall des Sondereigentums an den Produktionsmitteln, mindestens jedoch schon bei Übernahme des Kapitalmarktes und seiner Institute durch die öffentliche Hand. Aus der Freiheit zu sparen wird bald unfreiwilliges Horten, wenn einerseits Konsumanreize fehlen, andererseits eine produktive Anlage des Sparkapitals ganz oder weitgehend entfällt.
Mit dem Problem der Sparfreiheit eng zusammen hängt die Frage der Konsumfreiheit. Auch ohne Rationierung der Konsumgüter ist die freie Konsumwahl schon wegen des Fehlens eines freien Marktes in Frage gestellt. Das Angebot an Gütern erhält seine Impulse von den Produktionsaufträgen der Planungsbehörden, nicht aber von den Wünschen der Konsumenten. Die Behörden allein bestimmen, welcher Bedarf zu befriedigen ist. Auch ohne formelle Rationierung ist damit die Funktion einer freien Konsumwahl fast völlig aufgehoben. Dazu tritt die bereits erwähnte Außenhandelsregulierung, die auch das Angebot der Importgüter dirigistisch zuteilt.
Die freie Wahl von Beruf und Arbeitsplatz würde jedoch auch in einer Zentralverwaltungswirtschaft gewährleistet werden, so argumentieren Verfechter dieser Wirtschaftsordnung[1]). In diesem Zusammenhang ist zunächst darauf hinzuweisen, daß bei einem Wegfall des Sondereigentums an den Produktionsmitteln auch ein Besitzeinkommen unmöglich wird. Daraus ergibt sich für den Arbeitsfähigen ein Anteil am Sozialprodukt nur noch in Form des Arbeitseinkommens. Seiner politischen Struktur nach will der Wirtschaftsverwaltungsstaat eben diese Arbeitspflicht herbeiführen, ohne daß er formell gezwungen wäre, sie stets zu deklarieren. In ähnlicher Weise stellt sich die Freizügigkeit der Arbeit dar. Mag sie formell gewährleistet sein (wie etwa auch die Konsum- und Sparfreiheit),

[1]) Vgl. Walter Adolf Jöhr, a. a. O. S. 47

de facto werden auf dem Wege der Verwaltung und der Propaganda jene Mittel angewendet werden müssen, welche die freien Arbeitskräfte „von selbst" — zum Teil durch Prämienanreize — in jene Produktionssektoren und -gebiete zu schleusen, in denen sie aufgrund von Investitionsschwerpunkten erforderlich sind. Es wäre ein logischer Bruch im System der Zentralverwaltungswirtschaft, wollte man annehmen, die Verteilung der Arbeitskräfte würde dem Zufall überlassen, wenn sich bei gesetzlicher Lohnfixierung und staatlicher Produktionsverteilung ein Arbeitsmarkt ex definitione nicht bilden kann.

Den größten Freiheitsbereich mag noch die Berufswahl für sich beanspruchen, da sie letztlich von anlagebedingten Faktoren abhängig ist, die nur in sehr geringem Ausmaß einen verwaltungswirtschaftlichen Zugriff erlauben. Immerhin läßt diese Ordnung auch in diesem Bereich mehr Zugriffs- und Einflußmöglichkeiten zu, da alle Bindungen des jungen Menschen an Beruf und Besitz der Familie, sei es in Landwirtschaft, Handel oder Gewerbe, strukturgemäß entfallen oder zumindest erheblich an Bedeutung verlieren. Die Aspekte einer freien Wahl von Beruf und Arbeitsplatz verschieben sich also erheblich, wenn man hinter einer etwaigen formalen Garantie die tatsächlichen Entwicklungen und systemgemäßen Notwendigkeiten ins Auge faßt.

„In der Geschichte findet sich die Zentralverwaltungswirtschaft als dominierendes Element von Wirtschaftsordnungen bei weitem nicht so oft wie die Verkehrswirtschaft ... Im Inkareich dürfte die Zentralverwaltungswirtschaft stärker dominiert haben als sonst jemals in einer anderen Wirtschaftsordnung der Geschichte[1])." Als typische Beispiele der Gegenwart bieten sich die Sowjetunion und ein Großteil der Staaten des heutigen Ostblocks an, in jüngster Zeit insbesondere die kennzeichnende Entwicklung im östlichen Deutschland. Dagegen sind in den Wirtschaftssystemen des heutigen Polen und der Tschechoslowakei doch noch gewisse bedeutende Reste markt- und privatwirtschaftlicher Funktionen vorzufinden.

3. Schema nach Freiheitsbereichen

a) Einführung

Nach dieser kurzen Übersicht über vier typische Wirtschaftsordnungsformen soll nun der Versuch unternommen werden, die bisher gewonnenen Gesichtspunkte noch weiter zusammenzufassen und sie in einem einzigen

[1]) Walter Eucken, „Die zeitliche Lenkung des Wirtschaftsprozesses und der Aufbau der Wirtschaftsordnungen", Jahrb. f. Nat. Ök. u. Stat. 1944, S. 176/177

Schaubild darzustellen. Die zu diesem Zweck ausgewählten Kriterien einer Wirtschaftsordnung können und sollen nicht den Anspruch auf Vollständigkeit erheben, sie sind lediglich als typische Merkmale zu werten. Es fehlen bewußt alle Hinweise auf Einzelmärkte wie Agrar- und Wohnungsmarkt, Hinweise auf Verteilungspolitik wie Sozialpolitik, Steuerordnung und Erbrecht, Hinweise auf Strukturpolitik u. a. m. Es ist ferner zu bedenken, daß die isolierte Untersuchung eines einzigen Merkmals zur Bestimmung einer Wirtschaftsordnung ebensowenig erlaubt ist, wie umgekehrt das Fehlen eines oder mehrerer Merkmale nicht grundsätzlich die Untersuchung zugunsten einer anderen Wirtschaftsordnung lenken muß. Die Beurteilung einer Wirtschaftsordnung setzt meist nicht zwingende, wohl aber überwiegende Merkmale voraus. Wenn z. B. die Wirtschaftsordnung der Deutschen Bundesrepublik als „gebundene Marktwirtschaft" angesprochen wird, dann würde bei einseitiger Betrachtung die bisherige Wohnungszwangswirtschaft einer solchen Beurteilung ebenso widersprechen wie etwa die weitgehende Kontrolle, ja Fixierung der Preise der Agrarprodukte oder die Zulassungsbeschränkung und Preisbindung im Transportgewerbe. Die Untersuchung realer Ordnungsformen wird sich nur an den vorgezeichneten Typen orientieren können, wird aber kaum in die glückliche Lage sich versetzt sehen, eine davon sozusagen „chemisch rein" vorzufinden. Dies trifft auf die Lehre der Wirtschaftsordnungsformen ebenso zu wie auf die Lehre der Marktformen.

Der nachfolgenden schematischen Übersicht liegt das Problem der Freiheit des Handelns im wirtschaftlichen Leben zugrunde. Das Ausmaß der Entscheidungsfreiheit des wirtschaftenden Menschen und der Raum, in dem sich wirtschaftliche Vorgänge unbeeinflußt von behördlicher Intervention oder Bindung vollziehen können, sei Freiheitsbereich genannt. Der Freiheit des Menschen sind innere und äußere Grenzen gesetzt. Die inneren Grenzen werden bestimmt von Religion, Sitte, Recht und Brauchtum, die äußeren durch die Notwendigkeiten, die sich aus der Gemeinschaftsbezogenheit des Menschen als animal soziale ergeben, also durch den Freiheitsbereich des Nächsten. Dieser letztere, festgelegt durch die äußeren Grenzen, soll hier angesprochen werden. Es ist, wie gesagt, der Raum, in dem sich die Befriedigung des Lebensbedarfs, also die Überwindung der Knappheit der Güter, vollzieht. Insofern kann nie von einem absoluten, sondern immer nur von einem relativen Freiheitsbereich gesprochen werden. Dennoch kann auch das relative Ausmaß an freier wirtschaftlicher Tätigkeit und Entfaltung Anhaltspunkte für die Ordnung des Wirtschaftslebens geben; vom Gesichtspunkt einer individualistischen Gesellschaft her mag dieses Maß als das einzig zulässige gelten.

b) Schaubild

Kriterien der Wirtschaftsordnungen			Freie Marktwirtschaft	Gebundene Marktwirtschaft	Gelenkte Wirtschaft	Zentralverwaltungswirtschaft
	I) Wettbewerbsfunkt.	Kartell-u. Monopolbildung	○	×		
	II) Hoheitsfunktion	Geldpolitik	○	×	×	
		Währungspolitik	○	⊗	×	×
	III) Marktfunktion	Außenhandel	○	○	×	×
		Preisbildung	○	○	×	×
		Lohnbildung	○	○	×	×
		Jnvestitionsfreiheit	○	○	×	×
		Produktionsfreiheit	○	○	×	×
	IV) Jndividualfunktion	Konsumfreiheit	○	○	○	×
		Gewerbefreiheit	○	○	○	×
		Eigentum an Produktionsmitteln	○	○	○	⊗
		Sparfreiheit	○	○	○	⊗
		Wahl des Arbeitsplatzes	○	○	○	⊗
		Freie Berufswahl	○	○	○	○

○ = überwiegend unkontrolliert, weitgehende bis völlige Freiheit von Staatseingriffen

⊗ = unter staatlicher Kontrolle, ein gewisser Freiheitsbereich möglich

× = überwiegend bis völlig festgelegt, eventueller Freiheitsbereich unbedeutend

c) Erläuterung

Die Klassifizierung, die im Schaubild Verwendung findet, unterscheidet Bereiche mit überwiegender bis völlig freier Betätigung — markiert durch einen Kreis — und Bereiche — markiert durch ein Kreuz —, in denen die privatwirtschaftliche Betätigung überwiegend bis völlig ausgeschaltet ist bzw. durch staatliche Eingriffe, Kontrollen und Festlegungen keinen oder doch nur einen unbedeutenden Spielraum besitzt. Dazwischen liegt ein Bereich — markiert durch ein Kreuz in einem Kreis —, in dem zwar staatliche Kontrolle, Bindung oder Einflußnahme in erheblichem Ausmaß festzustellen sind, der aber doch auch durch einen gewissen nicht unbedeutenden privatwirtschaftlichen Freiheitsraum gekennzeichnet ist. Selbstverständlich kann diese Terminologie nicht wörtlich für jedes der Kriterien übernommen werden, dafür sind sie ihrer Struktur nach zu wenig homogen. Doch ist wohl eine sinngemäße Anwendung in jedem Falle möglich.

Das Schaubild zeigt innerhalb der Kriterien der Wirtschaftsordnungen vier Funktionsbereiche. Sie betreffen im einzelnen

I) das Problem der Sicherung des Wettbewerbs (Wettbewerbsfunktion),

II) das Problem der staatlichen Geld- und Währungspolitik (Hoheitsfunktion),

III) das Problem des Außen- und Binnenmarktes (Marktfunktion),

IV) das Problem der individuellen Wirtschaftssphäre (Individualfunktion).

Zu I): Das Problem der Sicherung des Wettbewerbs ist ein Kardinalproblem der marktwirtschaftlichen Ordnungsformen, eine Grundvoraussetzung zum Funktionieren irgendwelcher Märkte; es ist daher anderen Marktordnungsfragen übergeordnet.
Sicherung des Wettbewerbs verlangt Verhinderung wirtschaftlicher Machtzusammenballungen, wie sie in Kartellen, Monopolen und Quasimonopolen zum Ausdruck kommen. Verbots- oder Mißbrauchsgesetzgebungen sind die entsprechenden politischen Begriffe wirtschaftsordnender Maßnahmen. Der freien Marktwirtschaft ist dieses Problem zwar nicht fremd, sie glaubt es aber durch Eigenanreize der Wirtschaftssubjekte hinreichend bewältigen zu können. Im Gegensatz dazu fordert die gebundene Marktwirtschaft eine Beschränkung freier wirtschaftlicher Vereinbarungen zum Schutze des Wettbewerbs.

Der Schritt zur gelenkten Wirtschaft bedeutet zugleich eine Wendung des Problems insofern, als sich hier dem Staat Kartelle und Monopole als Instrumente staatlicher Lenkung anbieten und zu diesem Zweck ins Leben gerufen werden. Für die letzte der vier Wirtschaftsordnungen schließlich ist dieses Problem infolge des Fehlens freier Unternehmungsformen nicht mehr relevant.

Zu II): Die Regelung der Währungsfragen ist die primäre wirtschaftliche Aufgabe eines Staates, also seine erste wirtschaftliche Hoheitsfunktion. Der Satz Lenins: „Um die bürgerliche Gesellschaft zu zerstören, muß man ihr Geldwesen verwüsten", gibt eine völlig richtige Einsicht wieder. In einer freien Marktwirtschaft, in der die Funktion des Geldes überwiegend durch den Goldautomatismus gesteuert wird, treten hoheitliche Eingriffe in den Hintergrund. Sie werden dagegen zu einem typischen Kennzeichen einer gebundenen Marktwirtschaft. Dies trifft in besonderem Ausmaß auf die Geldpolitik zu, die in dieser Wirtschaftsordnung um so straffere Bindungen erfordert, je freier die Märkte sich entwickeln sollen. Damit ist „die Geldordnung ... das Spiegelbild der Wirtschaftsordnung"[1]). Den gleichen Gedanken drückt Müller-Armack[2]) mit den Worten aus, „daß die Geldseite als das Gegenbild der Güterseite eine im gewissen Sinne gegenläufige Ordnung erfahren müsse, daß, wenn dort Freiheit herrschen solle, sie eine strenge Geldordnung voraussetze". Diskontpolitik, Offenmarktpolitik und Mindestreservenpolitik sind ihre wesentlichsten Instrumente. Mit dem Wegfall des Goldautomatismus der freien Marktwirtschaft hat in der gebundenen Marktwirtschaft die Geldpolitik die Steuerungsaufgabe zu übernehmen. Diese Geldpolitik verliert aber um so mehr ihre Bedeutung, je straffer in einer gelenkten Wirtschaft die Bindungen im Bereich der Produktion und Distribution werden. Aus diesem Grunde kann auch in einer Zentralverwaltungswirtschaft von einer Geldpolitik im Sinne obigen Instrumentariums nicht mehr gesprochen werden.
Anders verhält es sich mit der Währungspolitik. In der gebundenen Marktwirtschaft wird sie zwar stets unter Kontrolle gehalten sein, was im Prinzip eine Freigabe der Wechselkurse einschließt. Der Kapitalverkehr über die Grenzen wird sich im allgemeinen ohne wesentliche Bindungen vollziehen können. Der Schritt zur gelenkten und dann insbesondere zur Zentralverwaltungswirtschaft erfordert notwendigerweise eine starke Kontrolle aller Währungstransaktionen.

Zu III): Direkte Eingriffe in die Marktfunktion sind typisch für den Übergang von der gebundenen zur gelenkten Wirtschaft. Sie werden sich zuerst

[1]) Adolf Weber, „Übergangswirtschaft und Geldordnung", München 1946; S. 40
[2]) a. a. O. S. 134

im Bereich der Außenhandelswirtschaft zeigen und notwendigerweise auch andere den Markt beeinflussende Faktoren einbeziehen. Während die Formen der Marktwirtschaft den freien Ablauf der Märkte zum Ziele haben und die gebundene Marktwirtschaft bestrebt ist, ihre Bindungen bereits dort wirksam werden zu lassen, wo die Daten des Marktgeschehens sich bilden, und sich auch dort möglichst marktkonformer Mittel bedient, ist jede Lenkungswirtschaft dadurch gekennzeichnet, daß sie die Marktdaten autonom festlegt und je nach Ausmaß der Lenkung — meist vom Außenhandel ausgehend — Preise, Löhne und Investitionen und damit die Produktion bestimmt. Daß die Zentralverwaltungswirtschaft die Marktfunktion größtenteils völlig ausschaltet, darauf wurde an anderer Stelle bereits hingewiesen.

Zu IV): Den letzten Bereich, den der individuellen Wirtschaftssphäre, unter Kontrolle zu nehmen, bleibt der Zentralverwaltungswirtschaft vorbehalten. Wenn hier die Freiheit der Konsumwahl ebenfalls als Individualfunktion angesprochen wird, so soll ihre Marktbezogenheit dadurch nicht geleugnet werden. Da aber das freie Marktgeschehen bereits in der vorigen Stufe erheblichen Einschränkungen unterworfen wurde, wird die Marktorientierung des Konsums praktisch ausgeschaltet. Es bleibt über die Deckung des Lebensunterhalts hinaus in der gelenkten Wirtschaft ein gewisses individuelles „Wahlrecht", das in der Zentralverwaltungswirtschaft weiter eingeschränkt wird.
Dem System entsprechend, erleidet in der letzten der Wirtschaftsordnungen die Gewerbefreiheit eine überwiegende Einengung. Die verbleibenden Kriterien des Schaubildes wurden bei der Behandlung der Zentralverwaltungswirtschaft bereits untersucht.

Bei dieser Gruppierung zeigt sich nun, daß fortschreitend jede der vier Ordnungsformen mindestens einen weiteren Funktionsbereich ganz oder überwiegend übernimmt. Während die freie Marktwirtschaft in keinem der Bereiche wesentliche Eingriffe zu verzeichnen hat, ist in der gebundenen Marktwirtschaft der Wettbewerbs- und Hoheitsbereich bereits funktionell überwacht und geregelt. Die gelenkte Wirtschaft zeigt eine Übernahme der Marktfunktionen in die Regie der Wirtschaftsverwaltung, während die Zentralverwaltungswirtschaft auch noch den Bereich der individuellen Wirtschaftssphäre und die aus ihr resultierenden Funktionen überwiegend beeinflußt.

D

Kriterien der Wirtschaftsordnungen im Spiegel der Länderverfassungen

1. Allgemeine Aufgabenstellung

In dem nun folgenden Abschnitt soll die Frage beantwortet werden, welche Vorstellungen die Verfassungen der deutschen Länder mit der Regelung vieler wirtschaftlicher und sozialer, d. h. wirtschaftsgesellschaftlicher Einzelprobleme verbinden. Diese sind anhand des im vorausgegangenen Abschnitt erarbeiteten und vorgeschlagenen Schemas näher zu untersuchen. Vor jeder Detailerörterung stellt sich die Grundfrage nach dem Sinn des Wirtschaftens und damit nach dem Zweck der Wirtschaftsordnung. Eine vorläufige Antwort könnte mit dem Ausdruck der Befriedigung der Bedürfnisse als Sinn allen Wirtschaftens gegeben werden. Doch schon stellt sich die weitere Frage: Wessen Bedürfnisse? Die des Individuums, die der Gemeinschaft oder der Gesellschaft oder die des Staates? Wem gebührt der Vorrang? Die Entscheidung hierüber liegt nicht mehr im wirtschaftlichen, sondern bereits im politischen Raum.

Doch sollte die Beantwortung dieser Fragen durch die Verfassungen bereits gewisse Anhaltspunkte dafür ergeben, welchem Ordnungsbild die angezogenen Verfassungen zuneigen, je nachdem sie ihre betonenden Akzente mehr auf die Bedürfnisse des Individuums oder auf die Betonung des Gemeinwohls oder auf die Wohlfahrt des Staates legen. Entsprechend dem Gedankengang, der im vorausgehenden Abschnitt zur Ableitung der Kriterien von Wirtschaftsordnungen führte, müßte der Bereich freiheitlichen Wirtschaftens mit der allgemeinen politischen Zielsetzung gegebener Verfassungen variieren. Eine Analyse dieser Voraussetzungen zur Gestaltung eines wirtschaftlichen Ordnungsbildes ergibt jedoch im Vergleich zu einer späteren Gesamtbeurteilung recht wenig differenzierte Aussagen.

So werden die G r u n d l a g e n der Sozial- und Wirtschaftsordnung nach Art. 27 der hess. Verf. in „der Anerkennung der Würde und der Persön-

lichkeit des Menschen gesehen", während Art. 43 der bad. Verf. eine „den Grundsätzen der Gerechtigkeit" entsprechende Wirtschaftsordnung fordert und der Vorspruch zur Verfassung Berlins den Willen bekundet, „die Wirtschaft demokratisch zu ordnen". Für die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen steht nach Art. 24 (1) „im Mittelpunkt des Wirtschaftslebens ... das Wohl des Menschen".

Als Ziel der Ordnung des Wirtschaftslebens sieht Art. 43 der bad. Verf. „die Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle", in dessen Grenzen „die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen zu sichern" sei, wie auch nach Art. 37 „allen Schaffensfähigen und Schaffenswilligen eine für sie geeignete und auskömmliche Arbeit zu sichern" ist. Nach Art. 151 (1) der bayr. Verf. dient „die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit ... dem Gemeinwohl, insbesondere der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle ...", nach Art. 25 der württ.-bad. und Art. 92 der württ.-hohenz. Verf. „der Befriedigung des Bedarfs der Bevölkerung". Ein weiterer Hinweis auf das Gemeinwohl, dem der Sozialstaat zu dienen hat, findet sich in Art. 3 der bayr. Verf., ferner in Art. 151 (2), in denen darauf hingewiesen wird, daß „die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen ... ihre Grenze in der Rücksicht auf den Nächsten und auf die sittlichen Forderungen des Gemeinwohls" findet. Die Freie und Hansestadt Hamburg sieht — im Vorspruch zu ihrer Verfassung vom 6. Juni 1952 — als Aufgabe der Wirtschaft u. a. die „Deckung des wirtschaftlichen Bedarfs aller", während nach dem Wortlaut der Bremer Verfassung[1]) die Wirtschaft „dem Wohle des ganzen Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs zu dienen" hat, ihre besondere Aufgabe liege jedoch darin, „Seehandel, Seeschiffahrt und Seefischerei zu pflegen". In ähnlicher Formulierung hat nach Art. 43 der saarl. Verf. „die Wirtschaft ... die Aufgabe, dem Wohle des Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs zu dienen".

Die Beantwortung der eingangs erhobenen Fragen, wessen Bedürfnisse die Wirtschaft zu befriedigen habe, erfolgt somit bei einer vergleichsweisen Betrachtung jener Länderverfassungen, die überhaupt dazu eine Aussage treffen, insoferne unterschiedlich, als die Sicherung des einzelnen nur in der badischen Verfassung, die Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle und die Deckung des wirtschaftlichen Bedarfs aller in der bad., bayr. und Hamburger[2]) Verfassung angesprochen wird, während der Begriff des Wohls des ganzen Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs in der Bremer und saarländischen Ver-

[1]) Art. 38
[2]) vom 6. 6. 1952

fassung, der des Gemeinwohls an den erwähnten Stellen der bayr. Verfassung sich findet.

Die Aussagen der Verfassungen der deutschen Länder über die Grundfrage nach dem Sinn allen Wirtschaftens zeigen somit nach den bisher gewonnenen Erkenntnissen zu schwache Anhaltspunkte dafür, um aus ihnen den Schluß auf auch nur annähernd gesicherte Ordnungsbilder zuzulassen.

2. Wettbewerbsfunktion

Die Mittel, mit deren Hilfe die gesteckten Ziele erreicht werden sollen, sind zugleich die Kriterien, anhand derer sich eine Aussage über die angestrebten Wirtschaftsordnungsformen in den Verfassungen allein ermöglichen läßt. Wenn nun das Problem der Sicherung des Wettbewerbs an die Spitze gestellt wird, so geschieht dies, wie bereits erwähnt[1]), um dessen zentraler Bedeutung willen für die Existenz der Marktwirtschaft. Ohne die Sicherung dieser Funktion liefe die Marktwirtschaft Gefahr, mit ihren eigenen Mitteln sich aufzuheben.

Einer freien Marktwirtschaft im begrifflichen Sinne des früher dargestellten Schemas ist die Sicherung des Wettbewerbs schon aus der theoretischen Struktur ihres klassischen Lehrgebäudes heraus kein Problem; das politische Schlagwort vom Laissez faire entspricht dieser liberalistischen Grundanschauung von der Nichtintervention des Staates in wirtschaftlichen Fragen. Doch gerade der deutsche Staat hat durch seine Schutzzollpolitik in den 70er Jahren das Entstehen von Kartellen begünstigt. Das Kartellgesetz in der Form der „Verordnung gegen Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen" vom 2. Nov. 1923 ist in Deutschland der erste Schritt der Gesetzgebung zur Erhaltung des Wettbewerbs. Die grundlegende Bedeutung, die demgegenüber heute der Wettbewerbsfunktion in einer freiheitlichen Wirtschaft beigemessen wird, spiegelt sich darum mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz und Württemberg-Baden in allen übrigen Länderverfassungen Westdeutschlands wider, soweit sie überhaupt zu wirtschaftsordnenden Problemen Stellung nehmen.

Die „Freiheit des Wettbewerbs" ist deshalb das positive Ziel, das im Vorspruch zur Hamburger Verfassung[2]) und in Art. 41 der Bremer Verfassung zum Ausdruck kommt. Die besonderen Mittel dazu sind Verbote von Kartellen, Monopolen, Konzernen und von Preisabreden, soweit sie der Zu-

---

[1]) s. Abschnitt C, 3 c)
[2]) vom 6. 6. 1952

sammenballung wirtschaftlicher Macht[1]) dienen und die „Ausbeutung der breiten Massen der Bevölkerung" bezwecken[2]). Das weitestgehende Verbot ist in Art. 41 der Bremer Verfassung zu finden, das „alle die Freiheit des Wettbewerbs beschränkenden privaten Zusammenschlüsse in der Art von Monopolen, Konzernen, Trusts, Kartellen und Syndikaten ... untersagt". Jedermann „vor Ausbeutung zu schützen", gehört dementsprechend nach Art. 39 der Bremer und nach Art. 38 der hess. Verfassung zu den Ordnungspflichten des Staates. Die Herbeiführung und Erhaltung des Wettbewerbs will neben dem erwähnten positiven Ziel drei Folgeerscheinungen der sich selbst ohne Sicherung der Wettbewerbsfunktion aufhebenden Marktwirtschaft bannen: Die Zusammenballung wirtschaftlicher Macht, die[3]) insbesondere als „Produktions- und Marktbeherrschung" angesprochen wird, den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht[4]) und die Ausbeutung der breiten Massen der Bevölkerung. Dabei ist es von Interesse, daß die drei süddeutschen Länder Baden, Bayern und Württemberg-Hohenzollern unmittelbar neben das Ausbeutungsverbot den Schutz der selbständigen mittelständischen Existenzen stellen, ein Umstand, auf den an späterer Stelle im Zusammenhang mit der Strukturpolitik noch einzugehen sein wird.

Die deutschen Bundesländer sind somit in ihren Verfassungswerken überwiegend über das Mißbrauchsprinzip hinausgegangen und bekennen sich in ihrer Mehrzahl zum Verbotsprinzip als der weitestgehenden Sicherung der Wettbewerbsfunktion. Der Raum der wirtschaftlichen Ungebundenheit wird also insoweit eingeengt, als dies im Interesse der wirtschaftlichen Freiheit des einzelnen und zur Sicherstellung freier Märkte, letztlich also zum Bestand einer Marktwirtschaft überhaupt erforderlich ist.

3. Hoheitsfunktion

Die zweite Säule, die den Unterbau eines leistungsfähigen wirtschaftlichen Verkehrs trägt, ist die direkte oder indirekte Betätigung des Staates oder besonderer Organe im Bereich der Wirtschaft kraft hoheitlicher Funktion; direkt, wenn er z. B. im Rahmen der Währungs- und Geldpolitik die Daten des wirtschaftlichen Geschehens beeinflußt, indirekt, wenn er auf dem Umwege über seine Steuerpolitik Einkommens- oder

---

[1]) s. auch Art. 39 (1) der hess. Verf.
[2]) Bad. Verf. Art. 46, bayr. Verf. Art. 151 und 156, württ.-hohenz. Verf. Art. 99
[3]) in Art. 16 der Berl. Verf.
[4]) s. Art. 27 (2) der nordrh.-westf. Verf. und Art. 44 der saarl. Verf.

Vermögensverlagerungen beabsichtigt und bewirkt. Die schier unübersehbare Reihe sonstiger wirtschaftspolitischer Einflußmöglichkeiten des Staates auch kraft hoheitlicher Funktion — ganz abgesehen von einer privatwirtschaftlichen Betätigung des Staates — muß im Rahmen einer Untersuchung politischer Verfassungen außer acht bleiben, da ihre Darstellung einer Analyse der Wirtschaftsverfassung eines Staates zugehört.
Während der liberale Staat — als Modell gesehen — kraft der ihm adäquaten Goldwährung und einer selbstverständlichen Freihandelswirtschaft sich aller direkten Maßnahmen wirtschaftlicher Art enthalten sollte, wird eine weitschauende, vorbeugende und mitunter energische Währungs- und Geldpolitik (— diese im weitesten Sinne—), ferner auch eine Steuerpolitik, die u. a. den konjunkturellen Bedürfnissen entspricht, mit Selbstverständlichkeit von einer modernen Staatsverwaltung erwartet, die zwischen den Forderungen nach Vollbeschäftigung, der Erhaltung eines stabilen Preisniveaus und einer gesunden Währung täglich aufs neue einen optimalen Kompromiß suchen muß.

a) Währungspolitik

Wenn in dem vorausgegangenen Schema Geld- und Währungspolitik als Beispiele hoheitlicher Funktionen aufgeführt sind, so sind damit nur zwei typische Funktionen des Staates herausgegriffen. Erwartungsgemäß ist im Hinblick auf den für die Länder der amerikanischen und französischen Besatzungszone bei Abschluß ihrer Verfassungen zu erwartenden Aufbau eines deutschen Bundesstaates und angesichts der bereits vollzogenen Gründung der Deutschen Bundesrepublik für die Länder der damaligen britischen Zone in ihren Verfassungen eine Aussage über Währungsfragen nicht enthalten.

b) Geld, Kredit- und Konjunkturpolitik

Ebenso sind Hinweise auf eine Initiative der Länder, soweit sie sich aus deren Verfassungen ergeben könnte, dünn gesät im Bereich der Geld- und Kreditpolitik und des Teils der Konjunkturpolitik, der von der Geldseite her direkt beeinflußbar ist. Für diese Tatsache sind wohl die gleichen Gründe wie die im vorausgehenden Absatz maßgebend, wobei offensichtlich die Forderung nach einer aktiven Konjunkturpolitik der Länder neben einer solchen des Bundes und des Zentralnoteninstituts, von einigen Ausnahmen abgesehen, nicht gestellt wird. Als solche Aus-

nahme könnte Art. 157 der bayr. Verfassung gewertet werden, in dem immerhin dieses Problem — wenn auch unverbindlich — in Abs. 1 anklingt: „Kapitalbildung ist nicht Selbstzweck, sondern Mittel zur Entfaltung der Volkswirtschaft." Zusammen mit Abs. 2: „Das Geld- und Kreditwesen dient der Werteschaffung und der Befriedigung der Bedürfnisse aller Bewohner" — könnte sich aus diesem Artikel eine Notwendigkeit der Kreditpolitik als „Mittel zur Entfaltung der Volkswirtschaft" und „zur Befriedigung der Bedürfnisse aller Bewohner" ableiten lassen. Viel deutlicher spricht Art. 62 (2) der rh.-pf. Verfassung von der Aufgabe des Staates, der Maßnahmen zu treffen habe, „welche eine Lenkung der Geldinvestition in volkswirtschaftlich erwünschtem Sinne sicherstellen". Wenn auch damit anscheinend die Vorschriften des Reichskreditgesetzes vom 5. Dez. 1934 i. d. F. v. 29. Sept. 1939 in Satz 1 des Verfassungsartikels untermauert werden sollen, so geht doch Satz 2 erheblich über diese reine Aufsichtspflicht des Staates hinaus und begründet selbständige „Lenkungs"-aufgaben des Staates mit kreditären Mitteln zur Entfaltung und konjunkturellen, also „volkswirtschaftlich erwünschten" Steuerung des Wirtschaftslebens. So ist wohl auch Art. 53 der saarl. Verfassung zu verstehen, der zunächst eine Aufsichtspflicht des Staates „über die Banken, sonstige Geldinstitute und Versicherungen" begründet und dann ihn zu Maßnahmen verpflichtet, „welche eine im volkswirtschaftlichen Sinne gebotene Anlage des Volksvermögens sicherstellen". Eine Staatsaufsicht oder Staatsverwaltung der Großbanken sieht Art. 41 (2) der hess. Verfassung vor, ohne jedoch bestimmte kredit- oder konjunkturpolitische Zielsetzungen ausdrücklich damit zu verbinden[1]).

Insgesamt gesehen können alle jene bisher gebräuchlichen Instrumente als marktkonforme und damit einer Marktwirtschaft adäquate Mittel angesehen werden, mit denen die Notenbank geld-, kredit- und konjunkturpolitisch auf die Wirtschaft einwirkt, sei es durch Festsetzung der Diskontsätze, durch Bestimmungen über die Haltung von Mindestreserven der Banken, durch Kontingentierung des Wechselvolumens oder durch ihre Offenmarktpolitik. Eine über den Rahmen der Sicherung des bei den Kreditinstituten hinterlegten Kapitals hinausgehende Aufsicht des Staates jedoch oder gar eine Verwaltung dieser Institute durch den Staat etwa mit dem Ziele, „eine im volkswirtschaftlichen Sinne gebotene Anlage des Volksvermögens sicherzustellen", ist eindeutig gelenkten Wirtschaftsvorstellungen zuzuordnen und mit den Prinzipien einer — wenn auch gebundenen — Marktwirtschaft nicht mehr vereinbar.

---

[1]) siehe Abschn. 5, aa, VI.

c) Steuerpolitik

Von den vielfältigen Möglichkeiten, mit Hilfe der Steuergesetzgebung Einfluß auf Produktion, Verteilung und Verbrauch zu nehmen, haben die Verfassunggeber der Länder nur einige wenige herausgegriffen und sich dabei meist von sozialen, verteilungs- oder strukturpolitischen Gesichtspunkten leiten lassen. Insofern findet die These Günter Schmölders keine Untermauerung, wonach „sich die Übereinstimmung oder Nichtübereinstimmung von Steuersystem und Wirtschaftssystem geradezu als die Schicksalsfrage der westlichen Kultur gegenüber der Planwirtschaft des Ostens“[1]) erweise.

ca) Der Erbschaftsbesteuerung wird in Art. 17 der bad. Verfassung die Verpflichtung auferlegt, „auf die Verwandtschaftsnähe Rücksicht zu nehmen“, während Art. 123 (3) der bayr. Verfassung in ähnlichem Wortlaut sie „nach dem Verwandtschaftsverhältnis zu staffeln“ vorschreibt. Sie diene aber „auch dem Zwecke, die Ansammlung von Riesenvermögen in den Händen einzelner zu verhindern“. An dieser Stelle ist klar die Problematik unserer Vermögensverteilung angesprochen, die — ohne die Erbschaftsbesteuerung zu nennen — sicher auch Art. 47 der hess. Verfassung im Auge hat, wenn er fordert, daß „auf erarbeitetes Vermögen und Einkommen besondere Rücksicht zu nehmen“ ist.

cb) Die Einkommens- und Vermögensbesteuerung wird hier von dem Arbeitsertrag des Betroffenen abhängig gemacht, es handelt sich also gleichsam um eine Besteuerung nach dem „produktiven“ Beitrag des einzelnen, ein Gedanke, der auch in Art. 168 (2) der bayr. Verfassung mit den Worten zum Ausdruck kommt: „Arbeitsloses Einkommen arbeitsfähiger Personen wird nach Maßgabe der Gesetze mit Sondersteuern belegt.“ Den gleichen Gedankengang führt auch Art. 15 der bad. Verfassung aus: „Das durch Arbeit und Sparsamkeit erworbene Eigentum genießt besonderen Schutz, insbesondere bei der Besteuerung.“ Dies kommt dem Art. 8 (2) der württ.-bad. und Art. 15 (1) der württ.-hoh. Verfassung gleich, ohne allerdings die Bevorzugung bei der Besteuerung besonders zu erwähnen. — An allgemeinen Besteuerungsgrundsätzen bezüglich des Einkommens und Vermögens fordert Art. 123 (1) der bayr. Verfassung die „Berücksichtigung ... (der) Unterhaltspflicht“ und Art. 47 der hess. Verfassung eine progressive Besteuerung nach „sozialen Gesichtspunkten unter besonderer Berücksichtigung der familiären Lasten“.

---

[1]) „Steuersystem und Wettbewerbsordnung“, Aufs. in „Ordo“, Bd. III, 1950, S. 135 ff.

cc) Sonstige steuerpolitische Vorschriften finden sich neben dem Art. 123 (2) der bayr. Verfassung, der besagt, daß „Verbrauchssteuern und Besitzsteuern ... zueinander in einem angemessenen Verhältnis stehen" müssen, nur noch in Art. 44 (3) der bad. und in Art. 25 der württ.-bad. Verfassung. Es ist besonders für die Landwirtschaft und das Kleingewerbe von strukturpolitischer Bedeutung, wenn in den beiden Artikeln gleichlautend gefordert wird: „Gemeinnützige Genossenschaften sind steuerrechtlich zu begünstigen." Nicht von ungefähr kommt diese verfassungsrechtliche Forderung aus den Ländern Baden und Württemberg, die u. a. mit diesem Mittel ihre Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur sichern und verbessern wollen. Ein weiterer besonderer Auftrag für den Gesetzgeber, durch steuerliche Maßnahmen sozial- und wirtschaftspolitisch wirksam zu werden, findet sich in den gleichlautenden Formulierungen des Art. 161 (2) der bayr. und des Art. 45 (4) der Bremer Verfassung, die „Steigerungen des Bodenwerts, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, ... für die Allgemeinheit nutzbar ... machen", d. h. also durch Steuern oder Abgaben ausgleichen wollen. Doch glaubt Nawiasky-Leusser[1]), daß sich „aufgrund dieser Bestimmung der Gesetzgebung andere Möglichkeiten" zusätzlich eröffnen.
Eine steuerpolitisch aufzufassende Bestimmung findet sich auch in Art. 50 der saarl. Verfassung, wonach „der Staat durch Gesetz die entschädigungslose Einziehung aller Kriegsgewinne sicherzustellen" hat.

Ein zusammenfassendes Urteil darüber abzugeben, welche der angezogenen steuerlichen Verfassungsartikel in ein marktwirtschaftliches Ordnungsbild sich einfügen lassen und welche einem solchen widersprechen könnten, ist angesichts der weithin programmatischen Formulierungen kaum durchführbar. Die Problematik der Eigentumsverteilung, die durch die Artikel der Erbschafts-, Einkommens- und Vermögensbesteuerung angesprochen wird, ist primär ein sozialpolitisches und erst in zweiter Linie ein wirtschaftspolitisches Phänomen. Einer marktwirtschaftlichen Ordnung wird den heutigen Gegebenheiten entsprechend ein kapitalistisches Wirtschaftssystem zugrunde liegen. Demnach könnten Besteuerungsgrundsätze dann nicht mehr als systemgerecht angesprochen werden, wenn sie etwa den Zufluß von Kapital oder Kapitalerträgen oder die Bildung von Kapital in einem Ausmaße behindern oder beschneiden, daß auf lange Sicht keine Möglichkeit oder kein Anreiz mehr zur Kapitalbildung und damit kein Impuls für eine freie Investitionstätigkeit mehr gegeben wäre. „Die An-

[1]) „Die Verfassung des Freistaates Bayern", München 1948; S. 242

sammlung von Riesenvermögen in den Händen einzelner zu verhindern", kann ebenso mit marktwirtschaftlichen wie mit konfiskatorischen Mitteln erreicht werden. Dagegen kann etwa die Sonderbesteuerung von „arbeitslosem Einkommen arbeitsfähiger Personen" bei Überschreiten einer gewissen Grenze zu einer nachhaltigen Beeinflussung und ernsten Gefährdung des Kapitalmarktes führen und müßte dann dem lenkungswirtschaftlichen Instrumentarium zugerechnet werden.

4. Marktfunktion

Bei den weiteren Erörterungen, insbesondere über die Bereiche der Marktfunktion, ist in erster Linie die wirtschaftliche Gesamtsituation zu berücksichtigen, der sich die Verfassunggeber namentlich der amerikanischen und französischen Besatzungszone zum Zeitpunkt der Kodifizierung gegenübersahen. Der Geldwert im Innern sank von Tag zu Tag und wurde immer mehr von einer „Zigarettenwährung" abgelöst, der Wert der Währung wurde gegenüber dem Ausland durch härteste Devisenbestimmungen künstlich aufrechterhalten, der Warenverkehr über die Grenzen unterlag strengen Kontingentierungsbestimmungen, während alle entscheidenden Produkte der Investitions- und Konsumgüterindustrie rationiert und preisgebunden waren. Es funktionierten weder Kapital- noch Arbeitsmärkte, lediglich der freie („schwarze") Markt trieb die üppigsten Blüten. Ein Weg aus diesem Chaos war ohne die Voraussetzung einer gesunden Währung, die dem Wert des Sozialprodukts entsprechen mußte, nur durch weitere Lenkung, d. h. Beeinflussung der Marktfunktionen, denkbar. Da aber die Zuständigkeit der Länder sich, wie bereits dargelegt, von vorneherein nicht auf Geld- und Währungsfragen erstreckte, blieb diesen als einzig möglicher Weg, sich aus diesem Chaos zu befreien, nur der Weg über lenkungswirtschaftliche Maßnahmen. Als Beispiel, daß auch nach der Gesundung der Währung eine Lenkung der Wirtschaft für erforderlich gehalten wurde, diene Abs. 2 des Vorspruchs der Hamb. Verfassung vom 6. 6. 52: „Durch Förderung und Lenkung befähigt ... (die Freie und Hansestadt Hamburg) ihre Wirtschaft zur Erfüllung dieser Aufgaben und zur Deckung des wirtschaftlichen Bedarfs aller." In diesen Worten kommen sicher auch die besonderen Schwierigkeiten der Hamburger Wirtschaft zum Ausdruck, die nicht nur durch die Zerstörung vieler Werftanlagen, sondern auch durch das Nichtfunktionieren des Kapitalmarktes und die erheblichen Tonnagebeschränkungen im Schiffsbau sowie das Fehlen eines weltweiten, multilateralen Handels gekennzeichnet waren.

Sehr deutlich spricht sich ferner Art. 12 (1) der Berliner Verfassung für „eine Politik der Vollbeschäftigung und Wirtschaftslenkung" aus, um das „Recht auf Arbeit" zu verwirklichen.

Es ist daneben — aus den schon wiederholt dargelegten Gründen — verständlich, wenn in den deutschen Länderverfassungen Hinweise auf den Außenhandel fehlen.

a) Preisbildung

Dagegen nimmt die bad. Verfassung in Art. 44 (1) als einzige deutsche Länderverfassung zur Preisbildung Stellung. Sie gestattet „zur Sicherung einer nach Menge, Güte und Preis möglichst gleichmäßigen Befriedigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse aller Schichten des Volkes ... Erzeugungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen ...". Doch erkennt sie diesen möglichen Eingriff ausdrücklich als zeitbedingt an. Denn „diese Maßnahmen sind als Übergangsregelung nach Behebung der zu überbrückenden Notstände wieder außer Kraft zu setzen".

Unter dem Abschnitt „Produktionspolitik" werden noch weitere Verfassungsartikel zu behandeln sein, die sich ebenfalls mit Erzeugungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen beschäftigen. Daß diese auch die Preisbildung implicite ansprechen, dürfte außer Zweifel sein, da Bewirtschaftungsmaßnahmen ohne Preisbildung, oder besser -bindung, auf die Dauer nicht wirksam sein können. Eine ausdrückliche Bezugnahme auf Preisbindungsabsichten fehlt jedoch an den anderen Stellen.

Daraus darf mit hinreichender Sicherheit geschlossen werden, daß die Verfassunggeber auf lange Sicht keine preisdirigistische Wirtschaftspolitik im Auge hatten, wenn sie auch zur Überbrückung von Versorgungsschwierigkeiten gewisse vorübergehende Eingriffe als notwendig erkannten. Zwar garantiert keine deutsche Länderverfassung eine freie Preisbildung am Markt, das Fehlen gegenteiliger Verfassungsbestimmungen jedoch läßt erkennen, daß eines der wesentlichsten Glieder der Marktfunktion, der Preis, von dirigistischen Interventionen im Sinne einer gelenkten Wirtschaft nicht beeinflußt werden sollte.

Diese sehr allgemeine Aussage bedarf insoferne der Einschränkung, als es sich bei den hier zu erörternden Preisen vorwiegend um diejenigen von Gütern und Dienstleistungen handelt, während die Preisbildung am Geldmarkt bereits vorausgehend im Rahmen der Geldpolitik der Notenbank erörtert wurde und die Preisbildung am Arbeitsmarkt nachfolgend skizziert werden soll, soweit sie in den Verfassungen der deutschen Länder einen Niederschlag gefunden hat.

b) Lohnbildung

ba) Der Leistungslohn ist als Grundelement der Lohnbildung meist durch die Formulierung angesprochen: „Das Arbeitsentgelt muß der Leistung entsprechen und zum Lebensbedarf für den Arbeitenden und seine Unterhaltsberechtigten ausreichen.[1])" Mit der Forderung nach Leistungslohn wird aber in jedem der angeführten Fälle auch die Sicherstellung des Lebensbedarfs der Unterhaltsberechtigten bzw. der Familien gefordert. Hier sind deutlich Ansätze für eine familiengerechte Entlohnung neben der Entlohnung nach reiner Leistung erkennbar. Dem widerspricht nicht der „Anspruch auf gleichen Lohn für gleiche Tätigkeit und Leistung".[2])

bb) „Mindestlöhne für jeden Berufszweig" können nach Art. 169 (1) der bayr. Verfassung festgesetzt werden. Sie sollen „den Arbeitnehmern eine den jeweiligen kulturellen Verhältnissen entsprechende Mindestlebenshaltung für sich und seine Familie ermöglichen". Diese Bestimmung korreliert mit dem „Anspruch auf angemessenes Entgelt (für) jede ehrliche Arbeit" in Art. 168 (1) der bayr. Verfassung. Weitere Ansatzpunkte für die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen finden sich in Art. 41 (3) der bad., Art. 33 der hess. und in Art. 56 (1) der rh.-pf. Verfassung. Dem Sinngehalt nach dürfte die Festsetzung von Mindestlöhnen etwa dem „Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen" vom 11. 1. 52 entsprechen[3]). Sosehr bei der Festsetzung von Mindestlöhnen wirtschaftslenkende Sekundärwirkungen (Verschiebungen bei Grenzbetrieben, Beeinflussung der Wanderung von Arbeitskräften u. a. m.) zu verzeichnen sind, so wird doch das öffentliche Fürsorgemotiv dabei im Vordergrund stehen, das sich aus der angeführten Zwecksetzung ergibt.

In einer Wirtschaftsordnung marktwirtschaftlicher Prägung kann nur die Leistung der Maßstab der Entlohnung sein. Diesem Prinzip, das überwiegend in den deutschen Länderverfassungen zum Ausdruck kommt, widerspricht es nicht, wenn eine Reihe von Bindungen den Leistungslohn eingrenzen, solange solche Bindungen nicht zu Fesseln der Lohnbildung werden. Als solche Bindungen sind z. B. anzusehen: Vorschriften über familiengerechte Entlohnung, über generelle Mindestlöhne und — soweit

---

[1]) Wörtlich in: Art. 41 (3) der bad. Verf., Art. 33 der hess. Verf.; ähnlich in Art. 42 der nordrh.-westf. Verf. und in Art. 56 der rh.-pf. Verf.

[2]) Vgl. Art. 24 (2) der nordrh.-westf. Verf. und Art. 56 der rh.-pf. Verf., ähnlich Art. 168 (1) der bayr. Verf.

[3]) Über die Voraussetzungen siehe E. R. Huber, „Wirtschaftsverwaltungsrecht", II. Bd., S. 467

dies überhaupt möglich — über die Verhütung von Ausbeutung, während die Festsetzung von Mindestlöhnen für jede Berufsgruppe von Staats wegen etwa im Sinne des Art. 169 (1) der bayr. Verfassung stark in lenkungswirtschaftliches Denken hinüberführt. Der Schritt zu einer staatlichen Lohntarifpolitik ist von hier aus nur ein geringer.

bc) Gesamtvereinbarungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, die selbstverständlich Lohnvereinbarungen nicht nur einschließen, sondern deren Kernstück bilden, sind in den meisten Verfassungen der deutschen Länder vorgesehen[1]). Die Lohnbildung soll durch diese Bestimmungen in erster Linie durch freie Abkommen der Sozialpartner erfolgen. In ihnen spiegelt sich die Absicht wider, Lohnhöhe und sonstige Arbeitsbedingungen möglichst dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen und somit die Voraussetzungen für einen freien Markt der Löhne zu schaffen.
Erst in zweiter Linie ist an ein staatliches Schlichtungswesen gedacht, das einzugreifen hat, wenn keine Einigung zwischen den Sozialpartnern zustande kommt. Dieses Verfahren, der Fragenkreis der Allgemeinverbindlichkeitserklärung und der Schiedssprüche werden in einem späteren Kapitel dieses Abschnitts (5, bc V. und VI.) behandelt.

bd) Schließlich muß bei der Behandlung der Lohnbildung noch auf die „Lenkung der Arbeit" hingewiesen werden, die nach Art. 73 der rh.-pf. Verfassung vorgesehen ist. Dieser etwas vage Begriff berührt, wenn man in ihm einen staatlich geplanten Einsatz von Arbeitskräften versteht, in seinen Sekundärfolgen die Lohnbildung der betroffenen Berufsgruppen. Eine solche Annahme stützt sich auch auf den übrigen Zusammenhang, in dem von „Plänen der Regierung über die Lenkung der Arbeit, den Einsatz der Betriebsmittel und die Güterverteilung" die Rede ist. Solche Vorstellungen entfernen sich erheblich vom freien Spiel der Kräfte einer Marktwirtschaft und lassen deutlich Tendenzen zu einem lenkungswirtschaftlichen System erkennen.

be) Beschäftigungspolitik. Eine „Lenkung der Arbeit" und der von der Regierung geplante „Einsatz der Betriebsmittel" sind aber in erster Linie Mittel der Beschäftigungspolitik. Am deutlichsten kommt die Verpflichtung des Staates zu Interventionen in dieser Richtung in Art. 12 (1) der Berl. Verfassung zum Ausdruck, der den Staat verpflichtet, jedermanns Recht auf Arbeit „durch eine Politik der Vollbeschäftigung und

---

[1]) s. Art. 38 (3) bad. Verf.; Art. 169 (2) bayr. Verf.; Art. 50 Brem. Verf.; Art. 29 (2) hess. Verf.; Art. 54 rh.-pf. Verf.; Art. 23 (2) württ.-bad. Verf.; Art. 95 (2) württ.-hoh. Verf.

Wirtschaftslenkung zu verwirklichen". Eigenartigerweise fehlen gerade im Zusammenhang mit dem „Recht auf Arbeit" und „dem Schutz der Arbeit" in den übrigen Verfassungen der deutschen Länder Anhaltspunkte zu diesbezüglichen lenkungswirtschaftlichen Maßnahmen. (Siehe hierzu D, 5 ab).)

c) Investitionspolitik

Die rh.-pf. Verfassung sieht in Art. 73, wie bereits zitiert, „den Einsatz der Betriebsmittel" nach „Plänen der Regierung" vor. Hier ist die Möglichkeit einer staatlichen Investitionspolitik in der privaten Wirtschaft aufgezeigt, allerdings mit der unwesentlichen Einschränkung der Beteiligung von Wirtschaftsverbänden[1]) bei der Planung, die dabei „gehört werden" sollen. In ähnlicher Weise kann auch Art. 12 (2) der Bremer Verfassung verstanden werden, demzufolge „die Benutzung ... technischer Einrichtungen unter staatliche Aufsicht und Lenkung gestellt sowie beschränkt und untersagt werden" kann. Dieser Artikel steht zwar unter dem Leitgedanken: „Schutz des Menschen gegenüber Technik und Maschine", doch ist die Möglichkeit, mit Hilfe dieses Artikels einen Ansatz zu staatlicher Investitionspolitik zu finden, nicht völlig auszuschließen. Am Rande beinhalten noch die bereits erwähnten Art. 157 der bayr., 62 (2) der rh.-pf. und Art. 53 der saarl. Verfassung, die das „Geld- und Kreditwesen" behandeln, mögliche Ansätze zu einer staatlich gelenkten Investitionspolitik auf dem Umweg über Kreditbeschränkungen bzw. -anweisungen an das Bankensystem. Wenn schon z. B. in der bayr. Verfassung festgestellt wird, „Kapitalbildung ist ... Mittel zur Entfaltung der Volkswirtschaft" bzw. „das Geld- und Kreditwesen dient der Werteschaffung und der Befriedigung der Bedürfnisse aller Bewohner", so ist der Weg nicht weit, in diesem Programmpunkt eine staatliche Lenkungsaufgabe zu erblicken, auch wenn die Bankenaufsicht zunächst noch keine entscheidende Handhabe hierfür bietet[2]).

Die Hinweise auf eine staatlich geregelte oder beaufsichtigte Investitionspolitik in den deutschen Länderverfassungen sind, wie die angeführten Beispiele zeigen, relativ selten. Zu einer generellen Beurteilung müßte zumindest auch der Fragenkreis herangezogen werden, der sich mit der Geld- und Konjunkturpolitik der Notenbank und mit der Emissionspolitik beschäftigt, wenn nicht auch der der Steuerpolitik des Staates, die z. B.

---

[1]) s. Punkt 5 bc)

[2]) s. Nawiasky-Leusser, a. a. O. S. 237: „Auch in diesem Artikel kommt die grundsätzliche Ablehnung einer rein privatkapitalistischen Wirtschaftsordnung zum Ausdruck."

über die Abschreibungssätze erhebliche Einwirkungen auf die freie Investitionstätigkeit ausübt. Erwartungsgemäß sind in den Verfassungen hierüber keine Aussagen zu finden. Die wenigen Ansätze zu einer direkten staatlichen Investitionspolitik in den Verfassungen Bayerns, Bremens, von Rheinland-Pfalz und des Saarlandes beweisen gewisse lenkungswirtschaftliche bzw. (für Rheinland-Pfalz) korporative Ansätze, lassen jedoch für alle übrigen deutschen Länderverfassungen mit Ausnahme von Hessen (dies wegen des vielzitierten und umstrittenen Art. 41 der Verfassung) den Schluß zu, daß sie, ihrem marktwirtschaftlichen Grundkonzept folgend, der freien Investitionstätigkeit keine Bindung durch eine staatliche Aufsicht oder Kontrolle auferlegen und damit in diesem Bereich die Marktfunktion nicht beeinflussen wollten.

d) Produktionspolitik

Unter dem Sammelbegriff „Produktionspolitik" seien hier alle jene Lenkungsmaßnahmen verstanden, die die Erzeugung und Verteilung der Güter hinsichtlich Menge und Güte beeinflussen können. Darüber hinaus sind auch solche Eingriffe darunter zu verstehen, die eine räumliche Bindung der Erzeugung oder Verteilung zum Ziele haben.

da) Die Erzeugungspolitik umfaßt nicht nur die Herstellung, sondern auch die Verarbeitung von Gütern. Daß sie in den Verfassungen der deutschen Länder zumeist gemeinsam mit der Verteilungspolitik angesprochen wird, ist zu erwarten, auch wenn sie wirtschaftlich gesehen nicht unbedingt gekoppelt sein muß. Klare Richtlinien hinsichtlich der Lenkung der Produktion finden sich in acht der untersuchten deutschen Länderverfassungen. Es wurde bereits eingangs zum Abschnitt D, 4 darauf hingewiesen, daß die Verfassungen des amerikanischen und französischen Besatzungsgebietes zu einem Zeitpunkt entstanden sind, zu dem lenkungswirtschaftliche Gedankengänge allein den Weg aus dem wirtschaftlichen Chaos zu weisen schienen. Dies spiegelt sich in besonderer Weise in den Bestimmungen wider, die der Produktionspolitik gewidmet sind. Vorweg sei jedoch jene Ausnahme hervorgehoben, die solche Maßnahmen eindeutig als „Übergangsregelung" bezeichnet. Die bad. Verfassung bestimmt in Art. 44 (1): „Diese Maßnahmen sind als Übergangsregelung nach Behebung der zu überbrückenden Notstände wieder außer Kraft zu setzen." Gemeint sind damit jene „Erzeugungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen", die „zur Sicherung einer nach Menge, Güte und Preis möglichst gleichmäßigen Befriedigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse aller Schichten des Volkes ... angeordnet werden" können.

Eine Lenkungs p f l i c h t des Staates läßt sich aus der Bremer und hess. Verfassung ableiten. Erstere bestimmt[1]): „Der Staat hat die Pflicht, die Wirtschaft zu fördern, eine sinnvolle Lenkung der Erzeugung, der Verarbeitung und des Warenverkehrs durch Gesetz zu schaffen ..." Nach letzterer sind durch „Gesetz die Maßnahmen anzuordnen, die erforderlich sind, um die Erzeugung, Herstellung und Verteilung sinnvoll zu lenken ..."[2]).

Die M ö g l i c h k e i t lenkungswirtschaftlicher Maßnahmen sehen die beiden gleichlautenden Artikel der württ.-bad.[3]) und der württ.-hoh.[4]) Verfassung vor, wonach „durch Gesetz Erzeugungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen angeordnet werden" können, um die „Befriedigung des Bedarfs der Bevölkerung" sicherzustellen.

Die „gleichberechtigte Mitwirkung der Vertretungen von Unternehmern und Arbeitnehmern" „bei Lenkung der Erzeugung und Güterverteilung durch den Staat" fordert Art. 70 der rh.-pf. Verfassung, während bei „der Ausarbeitung von Plänen der Regierung über die Lenkung der Arbeit, den Einsatz der Betriebsmittel und die Güterverteilung ... die Hauptwirtschaftskammer (das Zentralorgan der Wirtschaft) beteiligt werden" soll.

Demgegenüber sieht Art. 152 der bayr. Verfassung einen Ü b e r w a c h u n g s auftrag bei der „Verteilung der Wirtschaftsgüter" vor, wenn er feststellt: „Die geordnete Herstellung und Verteilung der wirtschaftlichen Güter zur Deckung des notwendigen Lebensbedarfs der Bevölkerung wird vom Staat überwacht."

db) Die G ü t e r v e r t e i l u n g s p o l i t i k, die den Handel und das Dienstleistungsgewerbe betrifft, taucht in den obigen Ausführungen auch unter dem Begriff der Bewirtschaftungsmaßnahmen auf. Sie sind, wie bereits erwähnt, in den Verfassungen meist mit den erzeugungslenkenden Vorschriften zusammengefaßt und können ebenfalls in lenkungspflichtige, lenkungsmögliche und überwachende Artikelgruppen geschieden werden. Eine gewisse Ausnahmestellung nimmt die rh.-pf. Verfassung ein, die für das Problem der „Lenkung der Güterverteilung durch den Staat" einerseits in Art. 70 die Sicherung der „gleichberechtigten Mitwirkung der Vertretungen von Unternehmern und Arbeitnehmern" vorschreibt, andererseits aber bei der vorbereitenden Planung der Regierung „über die Len-

---

[1]) in Art. 39
[2]) Art. 38 (3) hess. Verf.
[3]) Art. 25
[4]) Art. 92

kung der ... Güterverteilung ... die Hauptwirtschaftskammer beteiligt werden" soll. Da die Hauptwirtschaftskammer des Landes Rheinland-Pfalz — worauf an späterer Stelle noch einzugehen sein wird — im wesentlichen aus Unternehmer- und Arbeitnehmervertretern (26 von 28) bestehend vorgesehen ist[1]), haben diese im vorbereitenden, also planenden Stadium der Lenkung der Güterverteilung beratende, bei der Durchführung einer solchen Lenkung aber „gleichberechtigte Mitwirkungs"funktion.

dc) Eine räumliche Bewirtschaftungspolitik sieht als Kannvorschrift Art. 155 der bayr. Verfassung vor. Danach „können unter Berücksichtigung der Lebensinteressen der selbständigen, produktiv tätigen Kräfte der Wirtschaft ... besondere Bedarfdeckungsgebiete gebildet" werden. Unter diesen Wirtschaftskräften ist in erster Linie die Landwirtschaft zu verstehen, der der besondere Schutz der bayr. Verfassung gewährt werden soll. Bei der Errichtung solcher Bedarfdeckungsgebiete ist besonders an die bayr. Milchwirtschaft, aber auch an andere Zweige der Ernährungswirtschaft (z. B. Zucker) gedacht. Die Errichtung von „Körperschaften des öffentlichen Rechts auf genossenschaftlicher Grundlage" kommt dem Gedanken an Zwangskartelle bzw. staatlich errichtete Monopole bzw. Monopsone sehr nahe, wobei die Rückwirkung auf die Preisbildung solcher Produkte nicht übersehen werden darf. Auf die strukturpolitische Seite solcher Maßnahmen wird an späterer Stelle noch hingewiesen werden.

Eine Einflußnahme auf die Erzeugung und Verteilung der Güter wie auch auf den umfangreichen Markt des Dienstleistungsgewerbes, der übrigens in den Verfassungen nicht gesondert angesprochen ist, kann je nach ihrem Ausmaß die Grenzen einer gebundenen Marktwirtschaft überschreiten und in die Sphäre lenkungswirtschaftlicher Kategorien eingeordnet werden müssen. In diesem Falle könnte dann von einer freien Marktfunktion nicht mehr gesprochen werden. Als aktuelles Beispiel hierfür sei die derzeitige Regelung des Güterverkehrs auf der Straße in Westdeutschland herangezogen.
Eine Ausschaltung der Marktfunktion bedeutet es ebenfalls, wenn in bestimmten Verfassungsartikeln eine Lenkung der Gütererzeugung und der Güterströme zur Pflicht des Staates erhoben wird. In gewissem Maße kommt lenkungswirtschaftliches Denken auch dann zum Ausdruck, wenn dem Staat zwar nicht die Pflicht zur Lenkung, jedoch die Möglichkeit hierzu eingeräumt wird und eine solche Möglichkeit nicht wie in Art. 44 (1) der

---

[1]) Art. 71

bad. Verfassung ausdrücklich als „Übergangsregelung" zur Überbrückung von Notständen bezeichnet wird.
Als lenkungswirtschaftlich orientiert wären somit auf diesem Sektor des wirtschaftlichen Geschehens die Verfassungen von Bayern, Bremen, Hessen und Rheinland-Pfalz anzusehen, während sich im Gegensatz dazu die badische Verfassung in Normalzeiten eindeutig zu einem freien Funktionieren der Gütermärkte und damit der Produktion und der Verteilung bekennt.

e) Einkommenverteilungspolitik

Neben den bereits im Rahmen der Steuerpolitik (3 c) behandelten Maßnahmen zur Korrektur der Einkommen nach deren Anfall sind Hinweise auf eine Verteilungspolitik des Volkseinkommens bei dessen Entstehen in den etwa gleichlautenden Formulierungen des Art. 39 der Bremer Verfassung und des Art. 38 (1) der hess. Verfassung zu finden, die durch Gesetz Maßnahmen anordnen, um „jedermann einen gerechten Anteil an dem wirtschaftlichen Ertrag (Hessen: Ergebnis) aller Arbeit zu sichern". Abgesehen davon, daß in der Formulierung „gerechter Anteil" mehr eine sozialpolitische Forderung als ein nationalökonomischer Terminus zu sehen ist, geben die Verfassungen auch keinen Hinweis auf das „Wie" der Verwirklichung einer solchen Zielsetzung. Auch die im übrigen Zusammenhang gegebenen Hinweise auf lenkungswirtschaftliche Produktionspolitik und Schutz vor Ausbeutung lassen nur die Absicht erkennen, das Entstehen von Monopolgewinnen zu verhindern, sie sind jedoch noch keine Ansätze zu einer Änderung der Einkommensverteilung, die nachhaltig nur durch breite Vermögensstreuung als Ergebnis vermögensbildender Maßnahmen zu erreichen wäre. Eine solche Korrekturabsicht hinsichtlich Vermögen und Einkommen ist in Art. 15 (2) der bad. Verfassung zu erkennen, der „insbesondere bei der Besteuerung" das „durch Arbeit und Sparsamkeit erworbene Eigentum" dem „besonderen Schutz" des Staates anvertraut. Besonders interessant ist jedoch die Fassung des Art. 56 (Satz 2) der rh.-pf. Verfassung, wonach „dem Arbeitnehmer in geeigneter Weise ein gerechter Anteil am Reinertrag je nach Art und Leistungsfähigkeit der Unternehmen ... gesichert werden" soll. Diese Forderung weist unabhängig von steuerlichen Maßnahmen auf die Notwendigkeit hin, die Arbeitnehmer direkt am Ertrag der Unternehmen gegebenenfalls ohne eigenen Vermögensanteil zu beteiligen.

Es bleibt eine offene Frage, ob die Schöpfer der Verfassungen, als sie die Grundlagen für eine Änderung der gegebenen Einkommensverteilung

legen wollten, diese Änderung auf dem Wege über steuerliche Maßnahmen, über Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern oder über eine Gesetzgebung zum Mißbrauch wirtschaftlicher Macht erreichen wollten. Für jede dieser drei Möglichkeiten sind Anhaltspunkte in den Verfassungen der deutschen Länder gegeben und wären nur in Grenzfällen als lenkungswirtschaftlich zu bezeichnen. Aber auch andere Wege zu einer Änderung der gegenwärtigen Einkommensverteilung sind Gegenstand wirtschafts- und sozialpolitischer Debatten. Zu einer Ausschaltung der Marktfunktion müßte jedoch der Versuch führen, das Gesetz über die Grenzproduktivität der Arbeit und des Kapitals durch dirigistische Maßnahmen suspendieren zu wollen.

Ein Gesamtüberblick über die verschiedenen Sektoren der Marktfunktion läßt im Rahmen einer Verfassungsanalyse der deutschen Länder überwiegend marktwirtschaftliche Ordnungsvorstellungen erkennen, von denen allerdings einzelne Artikel besonders in den Verfassungen der Länder Bayern, Bremen, Hessen und Rheinland-Pfalz erheblich abweichen und selbst mit den Prinzipien einer gebundenen Marktwirtschaft nicht mehr vereinbar sind. Sie allein bestimmen jedoch noch nicht das wirtschaftliche Ordnungsbild einer Verfassung, das sich nur aus einer Gesamtschau aller wirtschaftlich relevanten Aussagen eines Verfassungswerkes ergeben kann.

Zum Schluß dieses Kapitels sei noch ein Gedanke zur Abgrenzung der einzelnen Funktionsbereiche zum Ausdruck gebracht. Die Grenzen zwischen den als Idealtypen herausgestellten Wirtschaftsordnungsformen sind ebenso fließend und — mikrowirtschaftlich gesehen — ebensowenig exakt definierbar wie die Grenzen der einzelnen Funktionsbereiche. Nicht nur, daß jede wirtschaftliche Handlung oder Maßnahme gleichsam horizontal je nach Wirkungsbreite graduell oder quantitativ verschieden betrachtet werden kann, infolge der Interdependenz allen wirtschaftlichen Geschehens kann und wird oft zwangsläufig jedes wirtschaftspolitische Handeln Sekundär- und Tertiärwirkungen auf Bereiche ausüben, die zunächst nicht angesprochen werden sollten.

Für die Abgrenzung von Marktfunktion und Individualfunktion — wobei in den Begriff der Individualfunktion auch der gesellschaftliche Raum einbezogen ist — gelten in besonderer Weise die obengenannten Einschränkungen. Zum Teil sind gleiche Tatbestände unter beiden Funktionsbereichen aufgeführt, zum Teil — und das gerade in Grenzfällen — sind sie dem Bereich zugeordnet, in den sie bei einer Beurteilung nach Freiheitssphären sich von der zu behandelnden Materie her einfügen.

5. *Individualfunktion*

Innerhalb der individuellen Wirtschaftssphäre sind viele sehr heterogene Einzelgebiete zur Untersuchung zusammengefaßt, alle aber gesehen unter dem Blickwinkel des Freiheitsbereichs des Individuums. Daraus ergibt sich zwangsläufig eine erste gröbere Einteilung, die des persönlichen Bereichs und die des gesellschaftlichen Raumes.

a) Persönlicher Bereich

aa) Eigentum

Aus der vorausgehend erörterten Politik der Einkommensverteilung ergibt sich thematisch von selbst die Erörterung des Eigentumsproblems. Wenn vorweg darauf hinzuweisen ist, daß die Fragen des Gemeineigentums streng genommen nicht unter der Rubrik „Persönlicher Bereich" zu behandeln wären, so sprechen doch überwiegende Gründe dafür, alle Eigentumsprobleme in einem Kapitel zu behandeln, da sie sich ja häufig gegenseitig bedingen und ergänzen.

I. Die Sicherung des allgemeinen Eigentums findet sich in allen Länderverfassungen der ehemaligen amerikanischen und französischen Besatzungszone, meist unter dem Titel der „Gewährleistung des Eigentums"[1]). Wenn hier der Begriff des „allgemeinen Eigentums" gebraucht wird, so scheint dies erforderlich zur Unterscheidung dieses Sachverhalts gegenüber dem „geistigen Eigentum", das anschließend zu behandeln ist. Diese institutionelle Garantie des privaten Eigentums schließt ohne weiteres die privaten Rechte an Produktionsmitteln und Produktionsgütern ein. Sie erstreckt sich auch auf die Verfügungsmacht über dieses Eigentum[2]) und schließt daher im Prinzip die zwangsweise Übertragung solcher Rechte auf Kollektivinstitutionen zentralverwaltungswirtschaftlicher Prägung aus. Mit der Gewährleistung des Eigentums verbindet der Verfassungsgeber jedoch in allen Fällen[3]) den Hinweis auf die soziale Gebundenheit des Eigentums, d. h. auf seine „Verpflichtung gegenüber der Gemeinschaft" bzw. darauf, daß sein „Gebrauch dem Gemeinwohl nicht

---

[1]) Art. 15 d. bad. Verf.; Art. 103 d. bayr. Verf.; Art. 15 d. Berl. Verf.; Art. 13 d. Brem. Verf.; Art. 45 d. hess. Verf.; Art. 60 d. rh.-pf. Verf.; Art. 18 d. saarl. Verf.; Art. 8 d. württ.-bad. Verf.; Art. 4 und 15 d. württ.-hoh. Verf.

[2]) die in Art. 45 d. hess. Verf., in Art. 60 d. rh.-pf. Verf., in Art. 8 d. württ.-bad. Verf. und in Art. 15 d. württ.-hoh. Verf. ausdrücklich erwähnt wird

[3]) in Bayern getrennt in Art. 158, ferner in Art. 161 (2), ebenso im Saarland in Art. 18 und 51

zuwiderlaufen" darf. Diese Definierung des „Inhalts und der Schranken" des Eigentums grenzt gegenüber der Formulierung des klassischen Liberalismus ab, der den Eigentümer „mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen" ließ.

II. Der Schutz des geistigen Eigentums ist, wie bereits erwähnt, zum Teil Gegenstand besonderer Verfassungsartikel, die programmatisch zu werten sind. Zwar wäre geistiges Eigentum in die allgemeine Eigentumsgarantie eingeschlossen, doch wird durch besondere Hervorhebung in der bad. (Art. 16), der bayr. (Art. 162), der hess. (Art. 46) und der saarl. (Art. 51) Verfassung die Bedeutung dieses besonderen Schutzes der Ergebnisse der geistigen Arbeit „der Urheber, Erfinder und Künstler" unterstrichen. Demgegenüber kann nach Art. 12 der Bremer Verfassung „die Benutzung wissenschaftlicher Erfindungen ... unter staatliche Aufsicht und Lenkung gestellt sowie beschränkt und untersagt werden". Diese Einschränkung der Verfügungsmacht über Eigentum dient dem „Schutz der menschlichen Persönlichkeit und des menschlichen Zusammenlebens" und ist daher im Sinne der allgemeinen Eigentumsbeschränkung zu werten, wonach „sein Gebrauch dem Gemeinwohl nicht zuwiderlaufen" darf. In erster Linie mag dabei jedoch an militärisch verwendbare Erfindungen gedacht sein. Eine „Einschränkung oder Entziehung des Eigentums" sieht Art. 60 (3) der rh.-pf. Verfassung, „wenn es das Gemeinwohl verlangt", ausdrücklich „auch für Urheber- und Erfinderrechte" vor.

III. Der Problemkreis: Enteignung und Entschädigung hängt eng mit der Gewährleistung des Eigentums zusammen. Die für Fälle der Enteignung vorgesehenen Regelungen sind dazu angetan, die Eigentumsgarantie zu untermauern oder in Frage zu stellen. So haben alle in Pkt. I erwähnten Verfassungen unmittelbar mit der Sicherung des Eigentums die Fragen der Enteignung und der damit meist verbundenen Entschädigung zusammengefaßt. Hinsichtlich der Entschädigung macht die Berliner Verfassung[1]) eine Ausnahme insofern, als sie die Vornahme der Enteignung zwar, wie üblich, „nur zum Wohle der Allgemeinheit" zuläßt, diese aber nicht ausdrücklich mit einer Entschädigungsverpflichtung koppelt. Auch Art. 15 (3) der württ.-hoh. Verfassung kennt nicht die sonst vorherrschende unbedingte Koppelung von Enteigung und Entschädigung, sondern hält „gerechtes Abwägen der Bedürfnisse der Allgemeinheit gegenüber denen des Betroffenen ... (als) maßgebend für Grund, Art und Höhe der Entschädigung"[2]). Unter Berücksichtigung der beiden Ab-

[1]) Art. 15 (2)
[2]) Über eine entschädigungslose Enteignung nach Art. 44 der Brem. Verfassung siehe Pkt. VI dieses Abschnitts

weichungen bekräftigen die erwähnten Verfassungen meist mit besonderem Nachdruck — indem sie eine Enteignung nur gegen angemessene Entschädigung zulassen — die Garantie des Privateigentums in all seinen Erscheinungsformen[1]). Dagegen sieht Art. 45 (3 b Satz 2) der Bremer Verfassung eine Entschädigungspflicht dann nicht vor, wenn Grundflächen bei einer „Umlegung von Grundflächen" „zu öffentlichen Zwecken, insbesondere für Straßen, Plätze, Grün- und Erholungsflächen, Wasserzüge und ähnliche öffentliche Einrichtungen ..., in das Eigentum des Staates oder der Gemeinde übergehen".

IV. Des weiteren steht das Erbrecht im engsten Zusammenhang mit den Fragen der Eigentumsordnung. Einzelne Gesichtspunkte wurden bereits anläßlich der Untersuchung der Steuerpolitik (3 ca) aufgegriffen. Die Länder Bayern, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland verbinden die Gewährleistung des Erbrechts mit der des Eigentums und binden mit Ausnahme des Saarlands seinen Gebrauch damit an das Interesse des Gemeinwohls. Jedoch weisen auch die Länder, die diese unmittelbare Verbindung mit der Gewährleistung des Eigentums nicht kennen[2]), in jedem Fall auf „Inhalt und Grenzen" hin, die „das Gesetz bestimmt". Damit ergibt sich eine klare Parallele in der Sozialgebundenheit des Erbrechts und des Eigentums, die beide ihre Schranken in den Erfordernissen des Gemeinwohls finden, andererseits aber ihre institutionelle Garantie in den entsprechenden Verfassungen verankert haben.

V. Die Sparfreiheit bildet einen weiteren Aspekt der Eigentumsordnung. Nach den bisherigen Darlegungen dürfte kein Zweifel daran bestehen, daß die Freiheit zu sparen von der Garantie des Eigentums mit eingeschlossen wird, wenn auch darauf hinzuweisen ist, daß die Regelungen, die im Rahmen des Abschnitts 3 b (Geld-, Kredit- und Konjunkturpolitik) aufgezeigt wurden, der Verwendung der Spargelder durch die Kreditinstitute gewisse zur „Entfaltung der Volkswirtschaft" erforderliche Bindungen auferlegen. Diese schränken jedoch die Sparfreiheit an sich in keiner Weise ein. Interessant ist, daß die drei Länder des alemannischen Raumes ausdrücklich den „besonderen Schutz" des „durch Arbeit und Sparsamkeit" erworbenen Eigentums garantieren[3]), was unwillkürlich an das schwäbische Sprichwort vom „Schaffe, spare, Häusle baue" erinnert, dem hier im Rahmen des Verfassungswerks Geltung verschafft wird.

---

[1]) Über die Sonderregelung in Art. 12 (2) der Brem. Verfassung siehe Abs. 4 c.
[2]) Art. 17 bad. Verf.; Art. 9 württ.-bad. Verf.; Art. 16 württ.-hoh. Verf.
[3]) Art. 15 d. bad. Verf.; Art. 8 d. württ.-bad. Verf.; Art. 15 d. württ.-hoh. Verf.

VI. Die Erörterung der Fragen des Gemeineigentums nimmt einen breiten Raum in der wirtschafts- und verfassungsrechtlichen Nachkriegsliteratur ein. Einen besonderen Angelpunkt bilden hierbei die „hessischen Sozialisierungsartikel" (Art. 39—41). Es ist nicht Aufgabe dieser Untersuchung, zur Frage der rechtlichen Wirksamkeit insbesondere des Art. 41 einen weiteren Beitrag zu leisten[1]). Für die Beurteilung im Rahmen dieser Arbeit sind allein die Vorstellungen maßgebend, von denen die Verfassungsgeber sich haben leiten lassen, als sie zur Kodifizierung ihrer Gedanken über die Fragen des Gemeineigentums schritten. Dabei ist es nur von untergeordneter Bedeutung, ob sie diese Überführung mit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der hessischen Verfassung gekoppelt sehen wollten — wofür der Wortlaut des zur Volksabstimmung vorgelegten Art. 41 Anhaltspunkte gibt —, oder ob sie diese Überführung als Programm angesehen haben, wofür eher die Fassung der Verfassunggebenden Landesversammlung und der Umstand spricht, daß neue Eigentümer noch nicht uno actu bestimmt wurden.

Überführungsvorschriften in Gemeineigentum kennen alle Länderverfassungen der ehemaligen amerikanischen und französischen Zonen und die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen. Zwingende Vorschriften finden sich in Art. 42 (I) der Brem. Verfassung, in Art. 39 (2) und Art. 41 (1 und 2) der hess. Verfassung, in Art. 61 (1) der rh.-pf. Verfassung und in Art. 52 der saarl. Verfassung, während Art. 160 (1) der bayr. Verfassung bestimmte Produktionsmittel und Anlagen in der Regel der öffentlichen Hand als Eigentum zuerkennt. Ein Auftrag an die Exekutive, entspringend aus der Formulierung: „sollen in Gemeineigentum überführt werden", ist dem Art. 45 der bad. Verfassung, dem Art. 27 (1) der nordrh.-westf. Verfassung und dem Art. 28 der württ.-bad. Verfassung zu entnehmen. Die Möglichkeit der Überführung von Produktionsanlagen und Betrieben in Gemeineigentum sehen Art. 160 (2) der bayr. Verfassung, Art. 42 (II) der Bremer Verfassung, Art. 61 (2) der rh.-pf. Verfassung, Art. 52 der saarl. Verfassung sowie Art. 98 (1) der württ.-hoh. Verfassung vor.
Eine Staatsaufsicht oder Staatsverwaltung bestimmter Betriebsgruppen, die zwar nicht eine Übertragung des Eigentums, wohl aber einen teilweisen oder völligen Entzug der Verfügungsmacht über dieses Eigentum, also eine Teilsozialisierung darstellt, beabsichtigt Art. 45 der bad. Verfassung und Art. 39 (2) mit Art. 41 (2) der hessischen Verfassung.

---

[1]) siehe dazu E. R. Huber, a. a. O., II. Bd., S. 180—194 und die dort aufgeführten Literaturangaben

Bei einer branchenmäßigen Betrachtung der in Gemeineigentum zu überführenden Betriebe und Anlagen steht die Grundstoffindustrie im Vordergrund. Darunter werden im allgemeinen Unternehmen des Bergbaus (Kohle, Kali, Erz) sowie der Eisen- und Stahlerzeugung verstanden[1]). Die bayerische Verfassung (Art. 160) weist „in der Regel" das Eigentum an Bodenschätzen öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder solchen Genossenschaften zu, während nach Art. 98 der württ.-hoh. Verfassung „Bodenschätze ... in Gemeineigentum überführt werden" können.

Zur Sozialisierung sind außerdem vorgesehen Betriebe der Energiewirtschaft in den vorausgenannten Artikeln der Länderverfassungen. Art. 160 der bayr. Verfassung spricht sowohl von „Unternehmungen der Energieversorgung" wie auch ganz allgemein von „wichtigen Kraftquellen", deren Eigentum in der Regel nicht der Privathand zusteht. In ähnlicher Weise führt Art. 98 (1) der württ.-hoh. Verfassung die „Wasserkräfte" auf.

Unter dem gleichen Gesichtspunkt ist die „Wasserversorgung" in Art. 160 (1) der bayr. Verfassung zu finden, nach dem das „Eigentum ... an Wasserleitungen" öffentlich-rechtlichen Körperschaften zusteht.

Als weitere Hauptbranche bietet sich das Verkehrswesen zur Überführung in Gemeineigentum an, wobei die entsprechenden Artikel der Länder Baden, Hessen und Rheinland-Pfalz diese auf „das an Schienen und bzw. oder Oberleitungen gebundene Verkehrswesen" beschränken, während Art. 160 (1) der bayr. Verfassung von „Eisenbahnen und anderen der Allgemeinheit dienenden Verkehrswegen und Verkehrsmitteln", Art. 98 (1) der württ.-hoh. Verfassung ganz allgemein von „Verkehrsmitteln" und Art. 52 der saarl. Verfassung vom „Verkehrs- und Transportwesen" spricht.

Art. 61 der rh.-pf. Verfassung faßt die bisher genannten Branchengruppen (ohne die Wasserversorgung zu erwähnen) unter dem Begriff „Schlüsselunternehmungen" zusammen.

Als weitere Gruppe wirtschaftlicher Unternehmen seien in diesem Zusammenhang Großbanken und Versicherungsunternehmen genannt. Sie „können in Gemeineigentum überführt werden, wenn die Rücksicht auf die Gesamtheit es erfordert", wie Art. 160 (2) der bayr. Verfassung bestimmt, oder „werden ... vom Staate beaufsichtigt oder verwaltet, wie Art. 41 (2) der hess. Verfassung vorsieht, oder es „regelt das Ge-

---

[1]) Art. 45 der bad. Verf.; Art. 41 (1) der hess. Verf.; Art. 27 (1) der nordrh.-westf. Verf.; Art. 61 der rh.-pf. Verf. und Art. 52 der saarl. Verf.

setz" „die Aufsicht des Staates über die Banken, sonstige Geldinstitute und Versicherungen" entsprechend Art. 53 der saarl. Verfassung.
Abgesehen von der branchenmäßigen Zugehörigkeit können für die Beurteilung, welche Betriebe in Gemeineigentum zu überführen sind bzw. überführt werden können, die Größenverhältnisse der Betriebe maßgebend sein. Die Beschränkung auf Großbanken wurde oben bereits aufgezeigt. Die Verfassungen Nordrhein-Westfalens (Art. 27 [1]) und Württemberg-Hohenzollerns (Art. 98 [1]) beschränken die Sozialisierungsmöglichkeiten ausdrücklich auf „Großbetriebe", während z. B. aus dem Wortlaut des Art. 41 der hess. Verfassung allein eine solche Differenzierung nicht erkenntlich ist, sondern sich möglicherweise aus der Verbindung mit Art. 43 ergibt.
Ein weiterer wesentlicher Gesichtspunkt für oder gegen die Entscheidung zur Sozialisierung von Unternehmungen ist in einer Reihe von Verfassungen die marktpolitische Stellung der Betriebe. Darunter versteht Art. 42 (I) der Bremer Verfassung Unternehmen, die auch nach ihrem Ausscheiden aus Kartellen, Konzernen usw. „noch eine Macht innerhalb der deutschen Wirtschaft verkörpern, die die Gefahr eines politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Mißbrauchs in sich schließt". Dieser Gedanke kommt auch in Art. 52 der saarl. Verfassung zum Ausdruck, demzufolge „Schlüsselunternehmungen der Wirtschaft ... wegen ihrer überragenden Bedeutung für die Wirtschaft des Landes oder ihres Monopolcharakters nicht Gegenstand privaten Eigentums sein" dürfen.
Eine Sozialisierungsmöglichkeit besteht ferner nach Abs. II des Art. 42 der Bremer Verfassung bei „Unternehmen, die eine nicht auf eigener technischer Leistung beruhende Monopolstellung innerhalb der deutschen Wirtschaft einnehmen". Eine Sozialisierung ohne Entschädigung sieht Art. 39 der hess. Verfassung vor bei „Vermögen, das die Gefahr ... (eines) Mißbrauchs wirtschaftlicher Freiheit (‚insbesondere zu monopolistischer Machtzusammenballung und zu politischer Macht') in sich birgt". So auch Art. 27 (1) der nordrh.-westf. Verfassung: „... Unternehmen, die wegen ihrer monopolartigen Stellung besondere Bedeutung haben, sollen in Gemeineigentum überführt werden." Art. 61 der rh.-pf. Verfassung knüpft die Sozialisierungspflicht von „Schlüsselunternehmungen" generell an die Bedingung, daß „mit diesen Unternehmungen eine solche Macht verknüpft ... (sein muß), daß sie ohne Gefährdung des Gemeinwohls der Privathand nicht überantwortet bleiben kann". Die Enteignung von sonstigen „monopolartigen Unternehmungen ... (kann) erfolgen, wenn die Nutzung dem Gemeinwohl widerstreitet". Ebenso können nach Art. 52 der saarl. Verfassung „alle wirtschaftlichen Großunternehmungen ... in das Gemeinschaftseigentum übergeführt werden, wenn sie in ihrer Wirt-

schaftspolitik, ihrer Wirtschaftsführung und ihren Wirtschaftsmethoden das Gemeinwohl gefährden".

Ein weiteres Kriterium für die Sozialisierung von Eigentum in Privathand ist die Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern. Dieses Argument findet in Art. 98 (1) der württ.-hoh. Verfassung Anwendung, der besagt, daß „Rohstoffe und Erzeugnisse, die zum lebenswichtigen Bedarf des Volkes gehören, insbesondere Bodenschätze, ferner Wasserkräfte sowie Verkehrsmittel und andere Großbetriebe ..., wenn die Rücksicht auf das Gemeinwohl dies erfordert, ... in Gemeineigentum überführt werden" können. Ähnlich auch Art. 160 (1) und (2) der bayr. Verfassung, der „Eigentum an Bodenschätzen, die für die allgemeine Wirtschaft von größerer Bedeutung sind", sowie „für die Allgemeinheit lebenswichtige Produktionsmittel" aufführt.

Ein anderes Motiv kann die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit sein. Dieses steht in Art. 45 der bad. und in Art. 28 der württ.-bad. Verfassung im Vordergrund mit den Worten: „Kann der Wirtschaftszweck besser ohne Eigentum des Unternehmers an Produktionsmitteln erreicht werden, oder widerstreitet die Ausübung des Eigentumsrechts dem Gemeinwohl", so ist Überführung in Gemeineigentum bzw. Staatsaufsicht angebracht. Art. 42 (I und II) der Bremer Verfassung sieht die Sozialisierungspflicht bzw. -möglichkeit vor bei Unternehmen, „deren Wirtschaftszweck besser in gemeinwirtschaftlicher Form erreicht werden kann" oder „die volkswirtschaftlich notwendig sind, aber nur durch laufende staatliche Kredite, Subventionen oder Garantien bestehen können" oder „die aus eigensüchtigen Beweggründen volkswirtschaftlich notwendige Güter verschwenden oder die sich beharrlich den Grundsätzen der sozialen Wirtschaftsverfassung widersetzen".

Sonstige Beweggründe finden sich in Art. 42 (II) der Bremer Verfassung in der Bestimmung, daß „die mit öffentlichen Mitteln für Rüstungszwecke geschaffenen Betriebe und die daraus entstandenen neuen Unternehmen" „in Gemeineigentum überführt werden" können; ferner auch in dem bereits erwähnten Art. 12 der Bremer Verfassung, der „zum Schutz der menschlichen Persönlichkeit und des menschlichen Zusammenlebens ... die Benutzung wissenschaftlicher Erfindungen und technischer Einrichtungen unter staatliche Aufsicht und Lenkung" stellen kann.

Es stellt sich weiterhin die Frage nach den Objekten der Sozialisierung. Im Vordergrund einer solchen Betrachtungsweise stehen selbstverständlich Betriebe und Unternehmungen. Es ist dabei nicht anzunehmen, daß die Verfassungsgeber jenen betriebswirtschaftlich relevanten Unterschied machen wollten, der in dem Begriff Betrieb die technisch-produktive Seite, in dem Begriff des Unternehmens die wirt-

schaftlich-organisatorische und im Begriff der Firma die rechtliche Gliederung ausdrückt. Wo immer die Überführung von Eigentum — daß ausschließlich Eigentum in Privathand gemeint ist, wird in keiner Verfassung klar ausgedrückt[1]), so daß z. B. im Verlaufe der hessischen Sozialisierungsbemühungen durchaus der Gedanke an eine Sozialisierung der Kommunalbetriebe auftauchen konnte[2]) — in Gemeineigentum in den Verfassungen erwähnt ist, ist in erster Linie das wirtschaftliche Unternehmen als organisatorische Einheit von Kapital, Arbeit und Boden gemeint, handle es sich nun um Betriebe des Bergbaus, der Energieversorgung, des Bankgewerbes oder des Versicherungswesens.

An zweiter Stelle stehen Bodenschätze und Kraftquellen, also Naturprodukte. Solche Objekte sind in Art. 160 (1) der bayr. Verfassung unter dem Begriff „Bodenschätze" und „wichtige Kraftquellen", in Art. 41 (1) der hess. Verfassung unter „Bergbau (Kohlen, Kali, Erze)" und in Art. 98 (1) der württ.-hoh. Verfassung unter dem Begriff „Rohprodukte ..., insbesondere Bodenschätze, ferner Wasserkräfte" zu finden.

Des weiteren kommen solche Erzeugnisse in Frage, die nach Art. 98 (1) der württ.-hoh. Verfassung „zum lebenswichtigen Bedarf des Volkes gehören".

Aber verschiedentlich zählen Produktionsmittel ganz allgemein darunter, wie sie z. B. Art. 160 (2) der bayr. Verfassung als „für die Allgemeinheit lebenswichtige Produktionsmittel" aufführt, ferner Investitionsgüter wie Wasserleitungen und Verkehrswege, aber auch „technische Einrichtungen" im Sinne des bereits wiederholt erwähnten Art. 12 der Bremer Verfassung.

In dem gleichen Artikel werden auch Rechte im Sinne „wissenschaftlicher Erfindungen" aufgeführt.

Einen breiteren Raum in der Objektsbezeichnung nehmen Wirtschaftszweige ein, also Gruppen von Unternehmungen. Die bad. Verfassung (Art. 45) bezeichnet ohne branchenmäßige Begrenzung generell „geeignete ... Wirtschaftszweige" als sozialisierungsreif, ebenso Art. 28 der württ.-bad. Verfassung, während andere Verfassungen Wirtschaftszweige nach Branchen benennen, aber doch recht generell von „der Allgemeinheit dienenden ... Verkehrsmitteln" in Art. 160 (1) der bayr. Verfassung[3]) sprechen oder „das an Schienen oder Oberleitungen gebundene Verkehrswesen" in Art. 41 (1) der hess. Verfassung und in Art. 61 der rh.-pf. Verfassung aufführen.

---

[1]) nur Art. 61 der rh.-pf. Verfassung gebraucht den Begriff „Privathand"
[2]) s. E. R. Huber, a. a. O. S. 188
[3]) ähnlich auch Art. 98 der württ.-hoh. Verfassung

Ganz allgemein von „Vermögen“ spricht Art. 39 (2) der hessischen Verfassung, soweit es „die Gefahr ... (des) Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht in sich birgt“. Hier handelt es sich wohl um die weitestgespannte Formulierung, die von jeder Branchen- oder Objektbindung frei jede denkbare Vermögensart einbezieht, soweit sie potentiell eine Gefahr obiger Art darstellt.

Über die Träger des Gemeineigentums, d. h. über die neuen juristischen Träger des sozialisierten Eigentums geben nur einzelne Verfassungen nähere Hinweise. Für die Absicht einer „Verstaatlichung“ solchen Eigentums finden sich keine generellen Anhaltspunkte, wenn auch lange Zeit die beiden Begriffe „Verstaatlichung“ und „Sozialisierung“ fast synonym gebraucht wurden. Dagegen wendet sich das Hamburger Kommissionsgutachten für den Senat vom 5. 2. 1947 über „Industriesozialisierung“, wenn es feststellt: „Sozialisierung ist nur in Ausnahmefällen Verstaatlichung“[1]). Nur in Art. 43 der Bremer Verfassung ist vorgesehen, „daß das Eigentum des Unternehmens ... in das Eigentum des Landes Bremen ... überführt“ werden kann. Doch ist das nur eine von mehreren Möglichkeiten, die dieser Artikel aufzeigt.

Die Überführungsmöglichkeit solchen Eigentums in die Hand von Gemeinden (oder Gemeindeverbänden) als neue Träger des Gemeineigentums ist ebenfalls in Art. 43 der Brem. Verfassung vorgesehen, und zwar je „nach der Belegenheit in das Eigentum der Stadtgemeinde Bremen oder der Stadtgemeinde Bremerhaven ...“. Eine „Beteiligung von Gemeinden oder Gemeindeverbänden“ fordert auch Art. 61 (3) der rh.-pf. und Art. 52 der saarl. Verfassung.

Selbstverwaltungskörperschaften im allgemeinen, also „Körperschaften oder Genossenschaften des öffentlichen Rechts“, erkennt Art. 160 der bayr. Verfassung als Träger von Gemeineigentum an. Daran erinnert wohl auch Art. 43 der Bremer Verfassung, wenn er u. a. auch die Bildung „eines besonderen gemeinnützigen Rechtsträgers“ vorsieht.

Mit der Formulierung „Gemeineigentum ist Eigentum des Volkes“ (Art. 40 der hess. Verfassung) ist keine eindeutige Bestimmung gegeben. Wenn sich im Laufe der weiteren Überlegungen die Gründung von „Sozialgemeinschaften“ angeboten hat, so stellen diese „eine Sonderform der Körperschaft des öffentlichen Rechts dar“[2]).

---

[1]) zitiert nach H. D. Ortlieb, a. a. O. S. 98, Anmerkungen; dort auch die 8 Formen der Sozialisierung

[2]) E. R. Huber, a. a. O., II. Bd., S. 171

In diese Richtung geht auch der Gedankengang des Art. 61 der rh.-pf. Verfassung und des Art. 52 der saarl. Verfassung, die eine „Beteiligung der im Betrieb tätigen Arbeitnehmer" u. a. vorsehen. Ausdrücklich erwähnt jedoch Art. 61 der rh.-pf. Verfassung auch die Beteiligungsmöglichkeit von „Privatpersonen".

Über die Rechtsform der Unternehmungen bestimmen Art. 160 der bayr., Art. 61 (4) der rh.-pf. und Art. 52 der saarl. Verfassung in ähnlichen Formulierungen: daß in Gemeineigentum stehende Unternehmungen, wenn es deren wirtschaftlichem Zweck entspricht, auch in einer privatwirtschaftlichen Form geführt werden können bzw. sollen.

Soweit eine Beaufsichtigung oder Verwaltung von entsprechenden Vermögen in den Verfassungen vorgesehen ist[1]), wird ausdrücklich „Staatsaufsicht" oder auch Verwaltung „durch vom Staate bestellte Organe"[2]) genannt.

Die Rechtsträger von Gemeineigentum sind jedoch gewissen Bedingungen in ihrer Wirtschaftsführung unterworfen. So schreibt Art. 43 der Brem. Verfassung vor: „Die Verwaltung des in Gemeineigentum überführten Betriebes ist unter Wahrung der im Wirtschaftsleben erforderlichen Entschlußkraft und selbständigen Betätigung der Leitung so zu gestalten, daß eine höchste Leistungsfähigkeit erzielt wird." Der Gefahr, daß durch die Bildung von Gemeineigentum neue Machtzusammenballungen entstehen, will Art. 40 der hess. Verfassung in allgemeiner Anweisung, Art. 61 (4) der rh.-pf. Verfassung — ähnlich auch Art. 52 der saarl. Verfassung — aber dadurch begegnen, daß er „die Beteiligung der ... Arbeitnehmer, von Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie von Privatpersonen" vorschreibt. Auch die Möglichkeit bzw. Verpflichtung, solche Unternehmen „in einer privatwirtschaftlichen Form" zu führen[3]), soll das Übergreifen haushaltwirtschaftlicher Gedankengänge in einer ertragsbetonten Unternehmensführung vermeiden helfen.

Die Hinzuziehung von Vertretern der Wirtschaft bei Entscheidungen über die Überführung in Gemeineigentum sieht ausdrücklich Art. 43 der Brem. Verfassung in Form „einer gutachtlichen Äußerung der Wirtschaftskammer"[4]) vor. Doch auch für das Land Rheinland-Pfalz käme eine solche Mitwirkung in Frage, und zwar soll nach Art. 72 „die

---

[1]) Art. 45 der bad. Verfassung; Art. 39 und 41 der hess. und Art. 53 der saarl. Verfassung
[2]) Art. 39 der hess. Verfassung
[3]) Art. 160 der bayr., Art. 61 der rh.-pf. und Art. 52 der saarl. Verfassung
[4]) nach Art. 46 der Brem. Verfassung „paritätisch durch Vertreter der Unternehmer und Arbeitnehmer" besetzt

Hauptwirtschaftskammer ... Gesetzesentwürfe wirtschafts- und sozialpolitischen Inhalts begutachten"[1]).

Eine Entschädigungspflicht der bisherigen Eigentümer ist in allen entsprechenden Länderverfassungen vorgesehen. Sie ist nur in der Verfassung Nordrhein-Westfalens nicht ausdrücklich erwähnt, doch ergibt sich eine solche zwangsläufig aus Art. 15 GG sowohl über Art. 4 der nordrh.-westf. Verfassung wie auch über Art. 72 und 74 (11 und 14) GG[2]).

Eine Entschädigung ist nach Art. 44 der Brem. Verfassung „insoweit ... zu versagen", als „die Unternehmen auf Kosten der Allgemeinheit, insbesondere aus Kriegsgewinnen entstanden und erweitert sind". Ein anderer Gesichtspunkt spielt in Art. 39 (3) der hess. Verfassung eine Rolle, der besagt, daß „bei festgestelltem Mißbrauch wirtschaftlicher Macht ... in der Regel eine Entschädigung zu versagen" ist.

Die Höhe der Entschädigungsleistungen ist nach bestimmten Bemessungsgrundlagen festzustellen. Als solche erkennt Art. 45 der bad. Verfassung und Art. 28 der württ.-bad. Verfassung „die Abwägung der berechtigten Interessen der Allgemeinheit und des Betroffenen nach billigem Ermessen" an[3]).

Eine „angemessene Entschädigung" sehen Art. 160 (2) der bayr. Verfassung, Art. 44 der Brem. Verfassung und Art. 60 der rh.-pf. Verfassung vor.

Demgegenüber verpflichtet Art. 39 (3) der hess. Verfassung zu einer Entschädigungsregelung „nach sozialen Gesichtspunkten".

Für den Streitfall sehen Art. 45 der bad. Verfassung, Art. 60 der rh.-pf. Verfassung und Art. 15 (3) der württ.-hoh. Verfassung ausdrücklich die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte vor.

Eine zusammenfassende Würdigung des wirtschaftlichen Ordnungsbildes, das nach der Darstellung der mit dem Problemkreis „Eigentum" unmittelbar zusammenhängenden Verfassungsartikel sich ergibt, regt zur Beantwortung folgender Fragestellung an:

1. Welchen wirtschaftlichen Ordnungsvorstellungen sind die das Privateigentum unter Einschluß des Erbrechts und der Sparfreiheit betreffenden Verfassungsartikel zuzuordnen?

2. Entsprechen diesen Vorstellungen einerseits die Bestimmungen über Enteignung und Entschädigung, und lassen sich andererseits die Aus-

---

[1]) Über die Zusammensetzung der Hauptwirtschaftskammer s. Abschn. 5 bd) II

[2]) da die nordrh.-westf. Verfassung nach Inkrafttreten des GG am 28. Juni 1950 verkündet wurde

[3]) ähnlich auch Art. 15 (2) der württ.-hoh. Verfassung

sagen über Gestalt und Umfang des Gemeineigentums damit in Einklang bringen?

Zu 1.:
Die „Gewährleistung des Eigentums" ist in allen Verfassungen zu finden, die zeitlich vor dem Grundgesetz der Bundesrepublik erlassen wurden. Für alle späteren Verfassungswerke nimmt diese Garantie Art. 14 GG vorweg. Der Motor einer marktwirtschaftlichen Ordnung des Wirtschaftslebens ist das private Gewinnstreben, das zur Bildung und zum freien Einsatz von Kapital anreizt. Zwar ist das Vorhandensein von Privateigentum an Produktionsmitteln auch in einer Zentralverwaltungswirtschaft denkbar, doch ist es in einer solchen Wirtschaftsordnung seiner wirtschaftlichen Funktionen überwiegend beraubt und ist bestenfalls formaljuristisch noch als solches anzusprechen. Der immer wiederkehrende Hinweis auf die soziale Gebundenheit des Eigentums läßt jedoch andererseits deutlich eine Abkehr von dem Eigentumsbegriff des klassischen Liberalismus erkennen. Die Bindung des Eigentums wie des Erbrechts und der Sparfreiheit an die übergeordneten Kategorien des Gemeinwohls und der volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten begründet eine Rangordnung der Werte, die in einem etwas anderen Zusammenhang am besten in Art. 15 (3) der württ.-hoh. Verfassung zum Ausdruck kommt. Dort wird diese Bindung als „gerechtes Abwägen der Bedürfnisse der Allgemeinheit gegenüber denen des Betroffenen" definiert.

Zu 2.:
Wenn das vorausgehende Zitat aus dem Problemkreis der Enteignung und Entschädigung gewählt wurde, so ist schon hieraus die enge Verflechtung dieser Aspekte mit der verfassungsrechtlichen Definition des Eigentums zu erkennen. Das Korrelat zur Eigentumsgarantie in einer freiheitlichen Wirtschaft ist die Gewährung einer Entschädigung bei Eingriffen in die Substanz des Eigentums. Es ist in allen Verfassungen der Jahre 1946 und 1947 verankert und entspricht unter Einschluß der Einschränkungen, die der sozialen Gebundenheit des Eigentums zuzuschreiben sind, der Auffassung vom Eigentum, die in ihm zwar den Motor marktwirtschaftlichen Handelns erkennt, die sich aber auch der Grenzen seiner Verfügungsmacht im Interesse der Allgemeinheit und besonders im Interesse der Marktwirtschaft selbst (Mißbrauch wirtschaftlicher Macht) bewußt ist.
Ähnlich ist mit den Vorschriften über die Überführung von Privateigentum in Gemeineigentum die Entschädigungspflicht im allgemeinen gekoppelt und nur in Art. 44 der Bremer und in Art. 39 (3) der hessischen Verfassung für bestimmte Bereiche ausgenommen. Insoweit dekken sich die Aussagen über die Garantie des Privateigentums mit den

Vorstellungen über Entschädigungsleistungen bei Enteignungen und bei Überführung in Gemeineigentum.

Dagegen lassen sich jene Vorschriften in deutschen Länderverfassungen mit marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht mehr in Einklang bringen, die zwingende Regelungen bezüglich der Überführung in Gemeineigentum oder der staatlichen Beaufsichtigung oder Verwaltung für weite Bereiche der Wirtschaft beinhalten, wie sie etwa in der Bremer, hessischen, rheinland-pfälzischen oder saarländischen Verfassung zu finden sind.

Das den Fragen des Eigentums gewidmete wirtschaftliche Ordnungsbild der deutschen Länderverfassungen bringt somit im allgemeinen den deutlichen Willen zu einer vom Privateigentum getragenen marktwirtschaftlichen Ordnung zum Ausdruck, die sich jedoch ihrer Grenzen klar bewußt ist, die bei den Erfordernissen des Gemeinwohls zu suchen sind. Von diesem Ordnungsbild weichen allerdings jene Vorstellungen ab, die gemeinwirtschaftliche Schwerpunkte schaffen, indem sie das Privateigentum aus bedeutenden Bereichen der Wirtschaft zu verdrängen suchen und damit öffentlichen oder gemeinwirtschaftlichen Körperschaften eine Priorität vor privatwirtschaftlicher Initiative einräumen.

ab) Arbeit

Die wirtschaftlichen Ordnungsvorstellungen einer Verfassung spiegeln sich bei der Beurteilung der Individualsphäre gerade auch in den Punkten wider, die der Arbeitskraft des Menschen und seiner beruflichen Laufbahn und Tätigkeit gewidmet sind.

I. Im Vordergrund einer solchen Betrachtungsweise steht der Schutz der Arbeit und seine Voraussetzung, das Recht auf Arbeit, das als „alte sozialpolitische Forderung“[1]) zu werten ist. „Allen Schaffensfähigen und Schaffenswilligen eine für sie geeignete und auskömmliche Arbeit zu sichern“, ist nach Art. 37 der bad. Verfassung „volkswirtschaftliches und soziales Ziel“. Dieses Ziel will Art. 12 (1) der Berl. Verfassung „durch eine Politik der Vollbeschäftigung und Wirtschaftslenkung zu verwirklichen“ suchen. Auch Art. 73 der rh.-pf. Verfassung deutet die Möglichkeit an, „die Lenkung der Arbeit“ mit Hilfe von „wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen“ der Regierung zu beeinflussen.

Das Recht auf Arbeit wird ausdrücklich garantiert in Art. 166 der bayr., Art. 37 der bad., Art. 12 der Berl., Art. 8 der Brem., Art. 28 der hess.,

---

[1]) Nawiasky-Leusser, a. a. O. S. 246

Art. 24 (2) der nordrh.-westf., Art. 53 der rh.-pf., Art. 45 der saarl., Art. 20 der württ.-bad. und Art. 90 der württ.-hoh. Verfassung.

Diesem von den Verfassungen garantierten Recht steht die persönliche Pflicht zur Arbeit gegenüber, die nicht als rechtliche, sondern als sittliche Verpflichtung zu werten ist. Dies kommt zwar in den Verfassungen Bayerns und von Rheinland-Pfalz nicht im Wortlaut zum Ausdruck, ergibt sich jedoch aus dem programmatischen Charakter der Formulierungen[1]); dagegen fehlen in den Verfassungsartikeln Berlins und Nordrhein-Westfalens in diesem Zusammenhang besondere Hinweise[2]).

Diesen Rechten und Pflichten des Staatsbürgers steht andererseits die Verpflichtung des Staates zum Schutz der Arbeit gegenüber. Er fehlt als generelles Programm nur in der Verfassung Berlins. Dagegen räumt ihm Art. 24 (1) der nordrh.-westf. Verfassung „den Vorrang vor dem Schutz materiellen Besitzes" ein. Dieser Schutz der Arbeit erstreckt sich auf die verschiedensten Gebiete. Darunter sind in diesem Zusammenhang „Mißbräuche, Ausbeutung, Betriebsgefahren und gesundheitliche Schädigungen" in Art. 37 der bad. Verfassung und in ähnlicher Formulierung auch in Art. 53 der rh.-pf. Verfassung genannt. Nach Art. 12 (2) der Berl. Verfassung haben „Frauen, Jugendliche und Körperversehrte ... Anspruch auf besonderen Schutz im Arbeitsverhältnis". Dem Schutz der Arbeit dienen jedoch auch die meisten jener Verfassungsartikel, die im Zusammenhang mit der Sicherung des Wettbewerbs (s. D, 2) bereits näher behandelt wurden. In der Verfassung des Landes Bremen ist diese Schutzgarantie der Arbeit bzw. Arbeitskraft sogar zweimal zu finden, und zwar in Art. 37 und in Art. 49.

II. Das Recht der Berufsfreiheit, eines der Grundrechte einer freiheitlichen Wirtschaftsverfassung, gliedert sich in das Recht der freien Berufswahl und in das Recht der freien wirtschaftlichen Betätigung.
Die freie Berufswahl ist in Art. 11 der Berl. Verfassung, Art. 8 der Brem. Verfassung und in Art. 58 der rh.-pf. Verfassung ausdrücklich gewährleistet. Nach Art. 166 (2) der bayr. Verfassung hat jedermann „das Recht und die Pflicht, eine seinen Anlagen und seiner Ausbildung entsprechende Arbeit ... zu wählen". Die Gleichstellung von Mann und Frau in Berufswahl und -ausübung kommt in gleichlautenden Artikeln 37 der

---

[1]) so auch Nawiasky-Leusser, a. a. O. S. 247 und Süsterhenn-Schäfer, „Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz", Koblenz 1950; S. 235

[2]) Diese sittliche Pflicht zur Arbeit kommt eigenartigerweise im 2. Thess. Brief 3, 10 des hl. Paulus und im Kap. I, Art. 12 der Verfassung der UdSSR mit den gleichen Worten zum Ausdruck: „Wer nicht arbeitet, soll auch nicht essen."

bad., 20 der württ.-bad. und 90 (2) der württ.-hoh. Verfassung zum Ausdruck.

Dem Recht der freien wirtschaftlichen Betätigung kommt in einer marktwirtschaftlichen Ordnung besondere Bedeutung zu. Es äußert sich generell in dem Recht der freien Berufsausübung, speziell in der Freiheit von Handel und Gewerbe, d. h. der Gewerbefreiheit. „Die Freiheit der selbständigen Betätigung des einzelnen in der Wirtschaft wird grundsätzlich anerkannt" in Art. 151 (2) der bayr. Verfassung. Sie findet jedoch „ihre Grenze in der Rücksicht auf den Nächsten und auf die sittlichen Forderungen des Gemeinwohls". Das Recht auf freie wirtschaftliche Betätigung beinhaltet zunächst „die freie Wahl des Arbeitsplatzes"[1]) oder „des Arbeitgebers"[2]), dann „die Gewerbefreiheit"[3]), darüber hinaus „die Freiheit selbständiger Betätigung des einzelnen"[4]), zuletzt das „Recht . . ., jeden Erwerbszweig zu betreiben"[5]). Häufig schränken jedoch allgemeine und Gesetzesvorbehalte diese Garantien der wirtschaftlichen Freiheitsrechte ein, so z. B. Art. 25 der württ.-bad. und Art. 92 der württ.-hoh. Verfassung, noch strenger Art. 39 der Brem. und Art. 38 der hess. Verfassung, selbstverständlich auch alle dem Mißbrauch wirtschaftlicher Freiheit und Macht entgegentretenden Bestimmungen, wie etwa Art. 52 der rh.-pf. Verfassung.

III. Das Recht der Freizügigkeit als weiteres wirtschaftliches Freiheitsrecht in den Rahmen des Kapitels „Arbeit" einzugliedern, gründet sich auf die in zweifacher Weise gebrauchte Bedeutung dieses Wortes. Freizügigkeit bedeutet zunächst das Recht, sich ohne räumliche Beschränkungen niederzulassen, also die Wahl des Wohnsitzes nach freiem Ermessen treffen zu können, sie beinhaltet aber auch das Recht, das Staatsgebiet zu verlassen. Dieser Auffassung entspricht Art. 9 der saarl. Verfassung. Der in diesem Zusammenhang jedoch mehr relevante Begriffsinhalt umfaßt das Recht, an jedem beliebigen Ort „Grundstücke zu erwerben" und „jeden Erwerbszweig zu betreiben"[6]). Wenn in einzelnen Verfassungen[7]) dieses Recht für die Zeit der Wohnraumnot suspendiert ist, so ändert diese Einschränkung nichts an der grundsätzlichen Absicht, die Freizügigkeit auf lange Sicht zu verwirklichen. Sie ist mit Ausnahme der Verfassungen der Länder Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern in allen hier behandelten Verfassungen mit bestimmten Gesetzesvorbehalten verbürgt.

---

[1]) Art. 11 der Berl. Verf.
[2]) Art. 18 der bad. Verf.
[3]) Art. 52 der rh.-pf. und Art. 44 der saarl. Verf.
[4]) Art. 52 der rh.-pf. Verf.
[5]) Art. 15 der rh.-pf. Verf.
[6]) so in Art. 8 der bad. Verf., Art. 109 der bayr. Verf., Art. 11 der Berl. Verf., Art. 15 der rh.-pf. Verf., ähnlich auch in Art. 18 der Brem. Verf. und in Art. 6 der hess. Verf.
[7]) so in Art. 157 der hess. Verf.

Wenn im vorausgehenden Kapitel der Produktionsfaktor Kapital aus der Sicht der deutschen Länderverfassungen beleuchtet wurde, so stand jetzt der Produktionsfaktor Arbeit im Vordergrund der Betrachtung. Das Recht auf Arbeit enthält den Auftrag an die Wirtschaftspolitik des Staates, eine optimale Beschäftigung der Arbeitsfähigen anzustreben. Lenkungswirtschaftliche Empfehlungen für die Verwirklichung dieses Zieles finden sich nur in der Berliner und in der rheinland-pfälzischen Verfassung. Dagegen bieten die der Pflicht zur Arbeit gewidmeten Artikel der bayerischen und rheinland-pfälzischen Verfassung keine unmittelbaren Anhaltspunkte für die Absichten des Verfassungsgebers, hier die Möglichkeit von Dienstverpflichtungsverhältnissen im befehlswirtschaftlichen Sinne zu begründen. Einer solchen Auffassung widersprechen auch die verschiedenen Sicherungen einer freien wirtschaftlichen Betätigung einschließlich der freien Berufswahl, die beide im Rahmen der Verfassungen über Gesetzesvorbehalte hinaus keinen wesentlichen Bindungen unterliegen.
So sichert das Recht der Freizügigkeit die Mobilität des Arbeitsangebots und untermauert das Recht auf Arbeit durch die Garantie eines großflächigen Arbeitsmarktes, dem lenkungswirtschaftliche Einflußmöglichkeiten durch die Länderverfassungen in nennenswertem Umfang nicht gegenüberstehen.

ac) Vertragsfreiheit

„Das Prinzip der Vertragsfreiheit", so schreibt Walter Eucken[1]), „ist der Wettbewerbsordnung zuzuordnen. Es trägt zur Konstituierung der Wettbewerbsordnung bei und erhält — umgekehrt — im Rahmen der Wettbewerbsordnung seinen eigentlichen Sinn." Wenn das Recht der Vertragsfreiheit nur in den Artikeln 43 (2) der bad., 151 (2) der bayr., 52 (1) der rh.-pf. und in Art. 44 der saarl. Verfassung Erwähnung findet, so mag der Grund hierfür darin zu suchen sein, daß „die Vertragsfreiheit ... nicht nur im Wirtschafts-, sondern im Rechtsverkehr überhaupt von jeher gegolten"[2]) habe, so daß dieses Recht gleichsam als Selbstverständlichkeit nicht ausdrücklich als Verfassungsartikel erscheinen mußte. Doch wird es beschränkt durch einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt in Art. 43 (2) der bad. Verfassung und nach Art. 15 (2) der bayr. Verfassung, außerdem durch die „Zwecke", die Abs. 1 des Art. 15 umreißt. Die Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz will die Vertragsfreiheit im gegebenen Umfang „erhalten". In diese Garantien der Vertragsfreiheit greifen jedoch alle jene Bestimmungen ein, die diese Freiheit im Zusammenhang mit bereits erörter-

---

[1]) in „Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung", S. 57
[2]) Süsterhenn-Schäfer, a. a. O. S. 231

ten Artikeln binden; hierunter fallen im wesentlichen Verträge, deren Ziel auf Ausbeutung gerichtet ist[1]), solche, deren Zweck der Ausschaltung des Wettbewerbs dient[2]), und Vereinbarungen, die durch die Zusammenballung wirtschaftlicher Macht die Gefahr eines Mißbrauchs derselben herbeiführen[3]).

Schließlich wird die Vertragsfreiheit im Sektor der Wirtschaft auch eingeengt durch jene Bestimmungen, die die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifvereinbarungen ermöglichen[4]), ferner auch durch die Forderungen nach gleichem Lohn bei gleicher Arbeit von Mann und Frau[5]).

Mit dem eingangs erwähnten Zitat Walter Euckens ist die Zuordnung der Vertragsfreiheit zu einem marktwirtschaftlichen System bereits charakterisiert. Doch sind alle jene Verträge mit dem Prinzip der Vertragsfreiheit unvereinbar, die die Ausschaltung dieser Freiheit bezwecken. Marktwirtschaftlich zulässigen Bindungen der Vertragsfreiheit, wie sie oben erwähnt wurden, stehen aber alle dirigistischen Maßnahmen gegenüber, die mit Hilfe von Zwangsverträgen eine Regulierung des Wirtschaftsgeschehens anstreben, sei es auf dem Gebiet der Produktion, der Verteilung, des Arbeitsmarktes, der Dienstleistungen oder auf anderen wirtschaftlich relevanten Gebieten. Das Fehlen entsprechender das Prinzip der Vertragsfreiheit fixierender Verfassungartikel in der Mehrzahl der deutschen Länderverfassungen kann jedoch nicht dazu verleiten, aus dieser Tatsache allein auf eine nicht genügende Untermauerung marktwirtschaftlicher Prinzipien zu schließen oder sie im Sinne lenkungswirtschaftlicher Ansätze zu deuten.

b) Gesellschaftlicher Raum

ba) Strukturpolitik

Im Rahmen der Individualfunktion die in den Verfassungen aufgezeigten Ansätze einer Strukturpolitik zu behandeln, scheint deshalb erforderlich, weil es sich bei den nachfolgenden Gedanken und Programmsätzen um Einwirkungen handelt, die weitgehend außerhalb des Marktgeschehens unmittelbar die Entscheidungsfreiheit des einzelnen treffen, und zwar in

---

[1]) so in Art. 39 der Brem. und in Art. 52 (2) der rh.-pf. Verf.
[2]) so in Art. 16 der Berl. Verf.
[3]) so in Art. 27 (2) der nordrh.-westf. Verf.
[4]) Art. 169 (2) der bayr. Verf., Art. 51 (2) der Brem. Verf., ähnlich Art. 29 (2) der hess. Verf., Art. 54 der rh.-pf. Verf.
[5]) z. B. Art. 37 der bad. Verf., Art. 24 der nordrh.-westf. Verf., Art. 20 der württ.-bad. Verf., Art. 90 der württ.-hoh. Verf.

erster Linie innerhalb seines wirtschaftlichen Handelns als Angehöriger einer wirtschaftlichen Gruppe. Wenn auch in der Durchführung wirtschaftsordnender Maßnahmen strukturpolitische Ziele weitgehend mit Hilfe der Einwirkung auf die Gesetze des Marktes angestrebt werden, so handelt es sich dabei letztlich doch nur um vorübergehende Markteingriffe, mit denen die Änderung einer bestimmten Wirtschaftsstruktur angestrebt wird oder eine gegebene Wirtschaftsstruktur erhalten werden soll oder, wie im Falle der bereits erwähnten Einkommenverteilungspolitik, eine Änderung der Vermögensverteilung bezweckt wird.

I. Die Zurückdrängung des Großbetriebs wurde bereits eingangs zu diesem Abschnitt unter dem Gesichtspunkt der Sicherung des Wettbewerbs behandelt. Dieses Thema soll an dieser Stelle insoweit noch einmal kurz aufgenommen werden, als sich in den Länderverfassungen Anhaltspunkte zeigen, die über die Absicht der Wettbewerbssicherung hinaus aus strukturpolitischen Gründen die Bildung und Erhaltung von Großbetrieben in erheblichem Umfang nicht als opportun erkennen lassen. Eine solche Tendenz dürfte insbesondere dann vorhanden sein, wenn die Zusammenballung wirtschaftlicher Macht allein — d. h. also ohne die Notwendigkeit deren mißbräuchlicher Verwendung bzw. einer monopolistischen oder monopolartigen Ausrichtung — schon für ausreichend angesehen wird, um sie zu unterbinden. Hinweise in dieser Richtung finden sich in Art. 46 der bad., in Art. 156 der bayr., in Art. 52 der saarl. und in Art. 99 der württ.-hoh. Verfassung. Dazu kommt gerade in den bad., bayr. und württ.-hoh. Artikeln der gleichzeitig erwähnte ausdrückliche Schutz „mittelständischer Betriebe", worauf im folgenden Punkt noch näher einzugehen sein wird. Ein weiterer Anhaltspunkt in dieser Richtung ist aus dem Urteil des hess. Staatsgerichtshofs vom 6. Juni 1952[1]) zu entnehmen, der feststellt, „daß die Sozialisierung des Art. 41 nach dessen Sinn nur die Großbetriebe ... erfasse", da die Mittel- und Kleinbetriebe den Schutz des Art. 43 der hess. Verfassung genießen. Wenn sich also Tendenzen zur Zurückdrängung des Großbetriebs weitgehend nur im Rückschluß abzeichnen, so sollen sie wenigstens in ihren Ansätzen nicht unerwähnt bleiben. Demgegenüber stellt Art. 51 der rh.-pf. Verfassung dem Staat ausdrücklich „die Aufgabe ..., für eine gesunde Mischung großer, mittlerer und kleiner Unternehmen zu sorgen".

II. Der Schutz des Mittelstandes hingegen ist ein ausdrückliches strukturpolitisches Anliegen all der Verfassungen, die wirtschaftliche Fra-

[1]) „Verw.-Rechtspr.", Bd. 5, S. 13 ff., zit. nach E. R. Huber, a. a. O. Bd. II, S. 188

gen mit beinhalten. Dabei seien hier allgemein nach dem Wortlaut des Art. 48 der bad. Verfassung unter Mittelstand „selbständige Klein- und Mittelbetriebe in Gewerbe, Handwerk und Handel" verstanden. Soweit eine Reihe von Verfassungen die Landwirtschaft in den Mittelstand einbeziehen, wird diese im folgenden Abschnitt getrennt behandelt. Obige Aufzählung ergänzt Art. 40 der Bremer Verfassung noch um die entsprechenden Betriebe der Schiffahrt, Art. 28 der nordrh.-westf. Verfassung um den Bereich der freien Berufe, während Art. 27 der württ.-bad. Verfassung nur den Schutz und die Förderung des Handwerks hervorhebt. Auch Art. 65 der rh.-pf. Verfassung nennt nur allgemein „die selbständigen Betriebe der Landwirtschaft, der Industrie, des Gewerbes, Handwerks und Handels" als förderungswürdig „in der Erfüllung ihrer volkswirtschaftlichen Aufgabe". Wie oben bereits erwähnt, ist dieser Schutz zunächst als Existenzsicherung gegenüber wirtschaftlichen Machtzusammenballungen und gegenüber solchen „Kartellen, Konzernen und Preisabreden" zu verstehen, die die „Vernichtung" des selbständigen Mittelstandes bezwecken. Des weiteren sollen „Gesetzgebung und Verwaltung" seine „wirtschaftliche Freiheit und Unabhängigkeit ... unterstützen" und den „Aufstieg tüchtiger Kräfte aus nichtselbständiger Arbeit zu selbständigen Existenzen ... fördern"[1]). Insbesondere soll jedoch der Staat den Mittelstand „gegen Überlastung und Aussaugung"[2]) schützen, zugleich auch, um ihn dadurch gegenüber den Großbetrieben wettbewerbsgleich zu stellen.

III. Die Erhaltung und Stützung der Landwirtschaft und damit der bäuerlichen Bevölkerung ist ein allgemeines Anliegen der verfassunggebenden Körperschaften. Vorrangig vor den eigentlichen strukturpolitischen Absichten steht die Sicherung der Ernährung als wirtschaftspolitisches Ziel. Dies kommt in Art. 47 der bad. Verfassung — „die Landwirtschaft ist die Grundlage der Volksernährung" — und ähnlich in Art. 26 der württ.-bad. und in Art. 55 der saarl. Verfassung besonders zum Ausdruck. Doch dürfte, wie bereits erwähnt, auch Art. 155 der bayr. Verfassung, der „zum Zweck einer möglichst gleichmäßigen Befriedigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse aller Bewohner ... Bedarfdeckungsgebiete" vorsieht, in erster Linie die Ernährungswirtschaft im Auge haben. Bei dieser Gelegenheit ist es angebracht, hervorzuheben, daß die bayr. Verfassung der Landwirtschaft direkt oder indirekt sechs Verfassungsartikel, und zwar die Art. 153, 155, 161 und 163 mit 165 widmet.

---

[1]) Art. 153 der bayr. Verf.
[2]) s. Art. 48 der bad., Art. 153 der bayr., Art. 43 der hess., ähnlich auch Art. 94 der württ.-hoh. Verf.

Die Sicherung des Bauernstandes fordert Art. 47 (2) der bad. Verfassung allgemein mit den Worten: „Der selbständige Bauernstand muß erhalten bleiben." Viel eingehender beschäftigt sich Art. 164 der bayr. Verfassung mit dem „Schutz der landwirtschaftlichen Bevölkerung", ohne daß „der Bauer... an die Scholle gebunden" wäre[1]). Er verlangt u. a. die „Anwendung des technischen Fortschritts", die „Verbesserung der Berufsausbildung" und durch „Förderung der Erzeugung und des Absatzes ein menschenwürdiges Auskommen". Letzteres „wird durch eine... entsprechende Preis- und Lohngestaltung sowie durch Marktordnungen sichergestellt". Eine Förderung der Landwirtschaft durch den Staat, insbesondere zur „Erhaltung eines selbständigen Bauernstandes", verlangt auch Art. 26 der württ.-bad. Verfassung. Diesem Ziel dient auch indirekt der Befähigungsnachweis für sachgemäße Bewirtschaftung, den Art. 163 (4) der bayr. und Art. 93 (3) der württ.-hoh. Verfassung für den „Erwerb von landwirtschaftlich und forstwirtschaftlich genutztem Boden" vorschreiben.

Die besondere Gewährleistung des bäuerlichen Eigentums ist ein weiterer Schritt zur strukturellen Sicherung der Landwirtschaft. Diesen allgemeinen Schutz beinhalten Art. 47 (2) der bad. und Art. 163 (3) der bayr. Verfassung. Dieser Erhaltungsabsicht dienen im einzelnen Bestimmungen wie in Art. 164 (1) der bayr. Verfassung: „Der landwirtschaftlichen Bevölkerung wird... ein menschenwürdiges Auskommen auf der ererbten Heimatscholle gewährleistet" oder wie in Art. 47 (2) der bad. und in Art. 163 (4) der bayr. Verfassung, die verlangen, daß „Bauernland... seiner Zweckbestimmung nicht entfremdet werden" soll. Die Erhaltung der landwirtschaftlichen Betriebe ist im Rahmen des Schutzes des Mittelstands Gegenstand der Art. 153 der bayr., 40 der Bremer, 43 der hess. und des Art. 28 der nordrh.-westf. Verfassung. Speziell fordert Art. 93 (2) der württ.-hoh. Verfassung — und ähnlich auch Art. 165 der bayr. Verfassung —: „Landwirtschaftliche Betriebe sind tunlichst vor Überschuldung zu bewahren." Erhaltungsabsichten spiegeln sich aber auch in den Vorschriften wider, die gewisse Nutzungsbestimmungen für land- oder forstwirtschaftlichen Boden vorsehen. In positiver Fassung sind sie in fast gleichem Wortlaut in Art. 47 (2) der bad. und in Art. 163 (4) der bayr. Verfassung enthalten, wonach „Bauernland... seiner Zweckbestimmung nicht entfremdet werden" soll. Besonders markant ist die Formulierung: „Die Nutzung des Bodens ist eine Pflicht des Besitzers gegenüber der Gemeinschaft" in Art. 63 (1) der rh.-pf. Verfassung. Umgekehrt bestimmt Art. 47 (4) der bad. Verfassung, daß „Grundbesitz, der durch sei-

[1]) Art. 163 (1) der bayr. Verf.

nen derzeitigen Besitzer einer zweckbestimmten Bewirtschaftung entzogen, vernachlässigt oder zu Spekulationszwecken mißbraucht wird ..., einer geordneten Bewirtschaftung zugewiesen werden" kann. Art. 64 der rh.-pf. Verfassung schreibt für diesen Fall des näheren vor, er sei „anderweitig zu verpachten oder treuhänderisch zu verwalten. In besonderen Fällen kann Enteignung erfolgen." Sehr allgemein — und nicht auf die Landwirtschaft beschränkt — bestimmt Art. 161 (1) der bayr. Verfassung: „Die ... Nutzung des Bodens wird von Staats wegen überwacht. Mißbräuche sind abzustellen[1])." Auch Art. 45 (5) der Bremer Verfassung sieht Maßnahmen vor, die sicherstellen sollen, daß der „Grundbesitz, der landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen oder gartenwirtschaftlichen Zwekken dient, ... ordnungsgemäß bewirtschaftet wird", widrigenfalls er „von einem Treuhänder verwaltet oder einem anderen zur Nutzung auf Zeit übertragen, in besonderen Fällen auch enteignet wird".
An die Enteignung von land- und forstwirtschaftlichem Grund und Boden für eine andere Verwendung[2]) stellen ferner Art. 163 (5) der bayr. und Art. 93 (4) der württ.-hoh. Verfassung die Anforderung, daß sie „nur für dringende Zwecke des Gesamtwohls, insbesondere der Siedlung, ... unter Schonung der Mustergüter und Beispielwirtschaften zulässig"[3]) sei.

IV. Das Problem der Bodenreform, das eng verknüpft ist mit der Absicht, die landwirtschaftliche Struktur zu erhalten und sie zu verbessern, kommt am deutlichsten in dem programmatischen Satz des Art. 29 (1) der nordrh.-westf. Verfassung zum Ausdruck: „Die Verbindung weiter Volksschichten mit dem Grund und Boden ist anzustreben." Der Begriff der Bodenreform in der Sicht der zu behandelnden Verfassungen umfaßt jedoch zwei verschiedene Inhalte. Zunächst den der Agrarreform, die den Versuch darstellt, durch geeignete größenmäßige und bonitätsmäßige Aufteilung des Bodens eine gesunde Mischung zwischen klein-, mittel- und großbäuerlicher Struktur zu erzielen. Diesem Ziele dienen allgemein die Art. 47 (3) der bad. und Art. 161 (1) der bayr. Verfassung, wobei in letzterer bei sonst ähnlicher Formulierung der Hinweis auf ein besonderes „Gesetz zur Agrarreform", das die bad. Verfassung ankündigt, fehlt. Detailliertere Vorstellungen von einer erforderlichen Agrarreform vermittelt Art. 63 (2) der rh.-pf. Verfassung, der die Enteignung von land- und forstwirtschaftlichem Großgrundbesitz durch Gesetz vorschreibt, „soweit er die für die verschiedenen Nutzungsarten gesetzlich festzulegenden Höchstgrenzen übersteigt", während eine solche nach Abs. 3 „unterbleibt, soweit der

---

[1]) ähnlich auch Art. 47 (3) der bad. Verfassung
[2]) für gleiche Zwecke siehe den bereits erwähnten Art. 64 der rh.-pf. Verf.
[3]) zitiert in der Fassung des Art. 163 (5) der bayr. Verf.

Eigentümer freiwillig eine ... Aufteilung des Grundbesitzes vornimmt". In allgemeiner Formulierung will Art. 42 der hess. Verf. den „Großgrundbesitz" einziehen, um „den land- und forstwirtschaftlichen Boden zu erhalten und zu vermehren und seine Leistungen zu steigern, Bauern anzusiedeln". Die klarste Vorschrift in dieser Richtung findet sich in Art. 8 der schleswig-holst. „Landessatzung"[1]). Ihm zufolge ist nach Abs. 1 „im Interesse der notwendigen sozialen Neuordnung ... das über eine Landfläche von 100 ha oder einen Bodenwert von 50 000 Deutscher Mark hinausgehende, in einer Hand befindliche Grundeigentum zu Zwecken der Agrarreform heranzuziehen".

Die zweite Zielsetzung der Bodenreform ist die Schaffung neuer „Wohn- und Wirtschaftsheimstätten" einschließlich der Förderung von „Kleinsiedlung und Kleingartenwesen"[2]). Die Errichtung von Siedlungen sehen auch die bereits oben im Rahmen der Enteignung von landwirtschaftlichem Grund erwähnten Art. 163 (5) der bayr., Art. 45 (2b) der Brem., Art. 42 (2) der hess. und Art. 93 (4) der württ.-hoh. Verfassungen vor. In strengerer Weise beschränkt Art. 63 der rh.-pf. Verfassung die Enteignungsmöglichkeit von Grundbesitz, „wenn dies zur Sicherung eines planvollen Wohnungsbaues oder zur Förderung des Siedlungswesens notwendig ist". Hier fehlt also die in den vorgenannten Länderverfassungen enthaltene Möglichkeit der Enteignung „für dringende Zwecke des Gesamt- (bzw. Gemein-)wohls" und schränkt diese somit auf Agrar- und Siedlungszwecke ein. Besondere Aufmerksamkeit widmet der Agrarreform Art. 45 der Bremer Verfassung, der in Abs. 1 eine Aufsichtspflicht des Staates über Verteilung und Nutzung des Grundbesitzes begründet und in Abs. 2 dessen Enteignung bei Größen vorsieht, die das gesetzliche Höchstmaß überschreiten, ferner, wie bereits erwähnt, „zur Förderung der Siedlung", „zur Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses" und „zur Schaffung lebensnotwendiger Anlagen wirtschaftlicher und sozialer Art". Außerdem sieht Abs. 3 „eine Umlegung von Grundstücken" vor für Zwecke der bäuerlichen und städtischen Flurbereinigung, ferner für Zwecke „einer Stadt- oder Landesplanung".

V. Die Förderung des Genossenschaftswesens als eines strukturpolitischen Instruments dient in erster Linie der Entwicklung der Selbsthilfe, vornehmlich im Bereich des Mittelstandes, wie er oben nach Art. 48 der bad. Verfassung zitiert wurde, unter Einschluß, ja sogar

---

[1]) dem einzigen wirtschaftspolitischen Artikel dieser Verfassung, der aber durch § 2 des Gesetzes zur Änderung der Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 20. 11. 1950, also knapp ein Jahr nach seinem Inkrafttreten, wieder gestrichen wurde.
[2]) Art. 29 (2 und 3) der nordrh.-westf. Verf.

unter besonderer Betonung der Landwirtschaft. Diese Absicht kommt klar in den Art. 48 der bad., 153 der bayr., 40 der Bremer, 43 und 44 der hess., 28 der nordrh.-westf., Art. 65 der rh.-pf. und in Art. 54 der saarl. Verfassung zum Ausdruck. Diese Selbsthilfe soll, wie bereits in Abs. II dargelegt, zum Schutz der mittelständischen Wirtschaft beitragen und sie vor „Überlastung und Aufsaugung" bewahren. „Ihre wirtschaftliche Freiheit und Unabhängigkeit"[1]) kann gegenüber dem Vordringen marktbeherrschender Unternehmen dadurch am besten gesichert werden. Aber auch andere „gemeinnützige Unternehmen sind als Form der Gemeinwirtschaft zu fördern", wie Art. 40 der Bremer Verfassung in diesem Zusammenhang ausdrücklich vorsieht.

Ein weiterer Zweck der Bildung von Genossenschaften dient der L e n k u n g und Durchführung wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Dieser Gedanke kommt im Vorspruch der Hamburger Verfassung vom 6. 6. 52 in allgemeiner Formulierung zum Ausdruck: „Durch Förderung und Lenkung befähigt sie[2]) ihre Wirtschaft zur Erfüllung dieser Aufgaben und zur Dekkung des wirtschaftlichen Bedarfs aller. Auch Freiheit des Wettbewerbs und genossenschaftliche Selbsthilfe sollen diesem Ziele dienen." Die Verfassungen der Länder Baden (Art. 44), Württemberg-Baden (Art. 25) und Württemberg-Hohenzollern (Art. 92) bringen die Förderung des Genossenschaftsgedankens, insbesondere auch die steuerliche Begünstigung gemeinnütziger Genossenschaften innerhalb der Artikel, die „Erzeugungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen" (bad. Verf.) bzw. „Freiheit und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung" zum Inhalt haben und in ihnen auch die Probleme der „Ordnung der wirtschaftlichen Angelegenheiten" durch „Körperschaften" regeln. Sehr ins einzelne gehend, schreibt in diesem Zusammenhang Art. 155 der bayr. Verfassung die Errichtung von „Körperschaften des öffentlichen Rechts auf genossenschaftlicher Grundlage" im Rahmen der bereits erwähnten Bildung von „Bedarfdeckungsgebieten" „zum Zweck einer möglichst gleichmäßigen Befriedigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse aller Bewohner" vor.

Die verschiedenen Aspekte der Strukturpolitik ergeben wiederum ein breites Band von Möglichkeiten im System wirtschaftlicher Ordnungsvorstellungen. Auf den ersten Blick möchte man eine Strukturpolitik mit dem Ziel, eine gesunde Mischung von Groß-, Mittel- und Kleinbetrieben herzustellen oder zu sichern und die bäuerliche Wirtschaft zu erhalten und zu fördern, im Prinzip als der Marktwirtschaft dienend anerkennen. Die

---

[1]) Art. 153 der bayr. Verf.
[2]) gemeint: die Stadt Hamburg

aufgeführten Bindungen sind weitgehend überwachender Art und ihrer Absicht nach mit den Bindungen zu vergleichen, die der Sicherung des Wettbewerbs dienen. Auf der anderen Seite werden jedoch auch lenkungswirtschaftliche Gedankengänge erkennbar, und zwar nicht nur in dem auch für die Strukturpolitik relevanten Art. 41 der hess. Verfassung, sondern weit mehr in den Nutzungsbestimmungen für land- und forstwirtschaftlichen Boden, beginnend mit der Überwachung einer zweckbestimmten Bewirtschaftung bis zur Möglichkeit der Enteignung, wenn der Grundbesitz „die für die verschiedenen Nutzungsarten festgelegten Höchstgrenzen übersteigt" (Art. 63 [2] der rh.-pf. Verfassung).
Während Vorschriften über eine größenmäßige Aufteilung des Bodens einschließlich einer gegen entsprechende Entschädigung zu erfolgenden Enteignung nicht prinzipiell gegen marktwirtschaftliche Ordnungen verstoßen, sondern häufig sogar erst die Voraussetzungen schaffen für das Funktionieren breiter Märkte, so finden sich doch lenkungswirtschaftliche Ansatzpunkte z. B. in der Empfehlung von Marktordnungen, in der Errichtung von Bedarfdeckungsgebieten, in der Sicherstellung einer entsprechenden Preis- und Lohngestaltung und in der Absicht, durch den Aufbau eines öffentlich-rechtlichen Genossenschaftsnetzes eine Lenkung der Wirtschaft insbesondere durch Erzeugungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen zu erreichen. Im ganzen gesehen jedoch können zwar Schwerpunkte dieser Art einzelnen Verfassungen, wie etwa der bayerischen, mit ihr Gepräge geben, gegenüber den weitgehend marktwirtschaftlich orientierten Ansätzen der meisten Länderverfassungen sind sie aber innerhalb der Strukturpolitik im allgemeinen nicht von bestimmender Bedeutung.

bb) Die wirtschaftliche Sicherung des einzelnen,
meist wirtschaftlich Schwachen durch die ihn umgebende Gemeinschaft oder Gesellschaft ist ein Hauptmerkmal eines Sozialstaates und einer sozialen Wirtschaftsverfassung. Als Träger einer solchen Sicherung ist der Berufsstand im weitesten Sinne für alle aus dem Arbeitsverhältnis sich ergebenden Gefahren anzusehen. So beruht das gesamte Sozialversicherungswesen in Deutschland auf dem Grundgedanken der Sicherung des in abhängiger Stellung arbeitenden Menschen. Im Gegensatz zu diesem Grundgedanken wollen Art. 57 der Bremer und Art. 35 der hess. Verfassung „eine das gesamte Volk verbindende Sozialversicherung ... schaffen", also über die Sicherung der in abhängiger Stellung tätigen Menschen hinausgehen. Ihnen schwebt allem Anschein nach eine Regelung vor, wie sie zum Teil in England und in Schweden bereits verwirklicht wurde.

I. Kernstück dieser sozialen Sicherung sind die Sozialversicherungen. Unter ihnen nehmen die Rentenversicherungen für Arbeiter und Angestellte einen besonderen Platz ein, da in ihren Genuß alle Arbeitnehmer der entsprechenden Einkommensklassen kommen, die das geforderte Alter erreichen oder vorzeitig berufs- oder erwerbsunfähig werden. In den meisten Verfassungen der deutschen Länder ist daher ein Hinweis auf den „Anspruch auf Schutz und Hilfe" im Alter zu finden[1]). Ein Gleiches gilt für die Hilfe bei Krankheit, die zunächst Aufgabe der gesetzlichen Krankenkassen ist[2]). Bei Betriebsunfällen greift darüber hinaus die gesetzliche Unfallversicherung ein[3]), während bei lang anhaltender Krankheit und bei einer durch sie bedingten dauernden Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit die oben angeführten Rentenversicherungen heranzuziehen sind.
Eine Existenzsicherung im Falle der Arbeitslosigkeit sehen Art. 14 und 42 der bad., Art. 168 der bayr., Art. 12 der Berl., Art. 49 (3) der Bremer, Art. 28 der hess., Art. 53 der rh.-pf. Verfassung ausdrücklich sowie Art. 24 der württ.-bad. und Art. 89 der württ.-hoh. Verfassung im Rahmen der allgemeinen Sozialversicherungsartikel vor.

II. Dieser Versicherungsschutz wird erweitert und ergänzt durch das Recht auf Fürsorge, und zwar — um beim letzten Thema zu bleiben — durch die Arbeitslosenhilfe bei Erlöschen eines Versicherungsschutzes oder wenn die Versicherungsleistungen ein lebensnotwendiges Existenzminimum nicht decken. Dieser „Anspruch auf Lebensunterhalt aus öffentlichen Mitteln, sofern ein ausreichender Schutz durch die Sozialversicherung nicht gegeben ist", kommt am deutlichsten in Art. 14 der Berl. und in Art. 58 der Bremer Verfassung zum Ausdruck. Er ist jedoch auch aus den allgemeinen, bereits erwähnten Formulierungen der anderen Länderverfassungen abzuleiten. Dieses Recht auf Fürsorge steht jedem Staatsbürger zu und greift somit weit über den Rahmen der Sozialversicherungen hinaus, deren Leistungen es teilweise ergänzt.

III. Das Problem des Ausgleichs der Kriegsfolgelasten soll im Rahmen der Sicherung des einzelnen durch die Gemeinschaft nicht unerwähnt bleiben. Art. 89 der württ.-hoh. Verfassung beschäftigt sich als einziger Artikel der deutschen Länderverfassungen mit diesem Fragenkreis. In seinem Abs. 2 sieht er zwar das Konzept der Kriegsopfer- und Kriegshinterbliebenenversorgung nicht ganz klar, da die Ren-

---

[1]) Art. 14 und 42 der bad., 171 der bayr., 14 der Berl., Art. 57 (2) der Brem., 35 der hess., 53 der rh.-pf., 46 der saarl., 24 der württ.-bad. und 89 der württ.-hoh. Verfassung
[2]) s. vorstehend zitierte Verfassungsartikel
[3]) Art. 53 (1) der rh.-pf. Verf.

tengewährung hier unabhängig von der „wirtschaftlichen Lage" der Betroffenen und ihrer Hinterbliebenen ist. In ihrer Wirkung allerdings kommt die Praxis einer Sicherung der wirtschaftlichen „Lage der Staatsangehörigen, deren körperliche Unversehrtheit der Krieg geschädigt hat, und derjenigen, die den Ernährer durch den Krieg verloren haben", weitgehend nahe.
In Absatz 3 des Art. 89 ist der Komplex des Lastenausgleichs angesprochen: Der Staat „sorgt nach Maßgabe des Bedürfnisses und der verfügbaren Mittel für einen der Billigkeit entsprechenden Ersatz der durch den Krieg verursachten wirtschaftlichen Schäden". Hier findet sich also bereits im Mai 1947 der Gedanke an den später mit viel Präzision erarbeiteten und in der Geschichte der deutschen Vermögensabgaben erstmals geglückten Versuch eines allgemeinen wirtschaftlichen Lastenausgleichs.

Um im Rahmen der Sicherung des einzelnen die Frage nach dem den Verfassungen auch in dieser Hinsicht zugrunde liegenden Ordnungsbild zu beantworten, müssen Gebiete der Sozialpolitik in ihrer Zuordnung zum wirtschaftlichen Gesamtbild in die Betrachtung einbezogen werden. Der freiheitlichen Grundauffassung einer Marktwirtschaft entspricht die soziale Sicherung des einzelnen aus eigener Verantwortung. Nur insoweit die Gemeinschaft eine solche Sicherung besser im Interesse des einzelnen und umfassender im wirtschaftlichen und sozialen Interesse der Gemeinschaft selbst erreichen kann, wird ihr eine solche Aufgabe zuerkannt. Insofern sie also Maßnahmen zum Schutz ihrer arbeitenden Mitglieder und deren Familien, in erster Linie der wirtschaftlich schwachen Schichten der Bevölkerung ergreift, Maßnahmen zur Erhaltung der wirtschaftlichen Existenz im Falle der Krankheit, des Alters und der Arbeitslosigkeit, insoweit bewegt sie sich zweifellos im Rahmen einer freiheitlichen Wirtschaftsauffassung, ganz abgesehen von der Verpflichtung der Gemeinschaft zur allgemeinen Fürsorge und zur Entschädigung körperlicher und materieller Kriegsfolgen.
Die Grenzen zwischen Sozial- und Wohlfahrtsstaat dürften etwa mit den Grenzen einer marktwirtschaftlichen und einer lenkungswirtschaftlichen Ordnung zusammenfallen. Sie werden dann überschritten, wenn z. B. der Kreis der in die gesetzlichen Versicherungen einbezogenen Personen über eine Einkommensgrenze hinaus gezogen wird, die den Charakter der Sicherung der wirtschaftlich Schwachen verfälschen würde. Eine „das gesamte Volk verbindende Sozialversicherung", wenn darunter eine umfassende Zwangsversicherung für Alter, Krankheit oder Arbeitslosigkeit verstanden werden müßte, käme in bedenkliche Nähe verwaltungswirtschaft-

lichen Denkens, das jede individuelle Initiative zur Vorsorge und zur Bereitschaft, Risiken zu übernehmen, lähmen müßte.

bc) Dieser wirtschaftlichen Sicherung des einzelnen durch eine Zwangsgemeinschaft steht die Vertretung der wirtschaftlichen Interessen des einzelnen in freigewählten Berufsgemeinschaften, den Sozialgemeinschaften, gegenüber.

I. Grundlage ihrer Entstehung ist die Koalitionsfreiheit, d. h. das Recht der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber, sich zum Zwecke der Vertretung ihrer wirtschaftlichen Interessen getrennt zusammenzuschließen, um die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ihrer Mitglieder frei zu vereinbaren. Mit der Gewährung dieses über die bloße Vereinigungsfreiheit hinausgehenden Koalitionsrechts haben diese Berufsverbände „eine eigentümliche Zwischenstellung zwischen der privatrechtlichen Sphäre der Arbeit- und Betriebsverhältnisse und der staatlichen Gesamtordnung inne"[1]). Diese „Koalitionsfreiheit ... bezeichnet ... einen Schutzbereich korporativen Daseins, den nicht anzutasten die öffentliche Gewalt sich verpflichtet"[2]). Die deutschen Länderverfassungen haben, soweit ihre Entstehung vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes liegt, durchweg dieses Recht betont[3]). Diesem positiven Recht der Freiheit, sich zusammenzuschließen, steht das negative Recht des einzelnen gegenüber, sich von einem solchen Zusammenschluß fernzuhalten. Dies kommt deutlich in Art. 48 der Bremer und in Art. 36 der hess. Verfassung zum Ausdruck, die in fast gleicher Formulierung bestimmen: „Niemand darf gehindert oder gezwungen werden, Mitglied einer solchen Vereinigung zu werden[4])." Die Unabdingbarkeit dieses Koalitionsrechts kommt darin zum Ausdruck, daß „Abreden und Maßnahmen, die diese Freiheit einzuschränken oder zu behindern suchen, ... rechtswidrig"[5]) sind.
Der weitere Begriffsinhalt der Koalitionsfreiheit, und zwar der der wirtschaftlichen Vereinigungsfreiheit, fällt in den Bereich der Wettbewerbsordnung. Die Koalitionsfreiheit ist nach Theodor Maunz[6]) „keine Pflicht zur Marktfreiheit oder zum freien Wettbewerb", da der einzelne Staatsbürger „auch davon Abstand nehmen" könne.

---

[1]) E. R. Huber, a. a. O. Bd. II, S. 356
[2]) E. R. Huber, a. a. O. Bd. II, S. 377
[3]) Art. 38 (1) der bad. Verf., Art. 170 (1) der bayr. Verf., Art. 48 der Brem. Verf., Art. 36 der hess. Verf., Art. 66 der rh.-pf. Verf., Art. 23 (1) der württ.-bad. Verf., Art. 95 (1) der württ.-hoh. Verf., jedoch auch die Verfassung des Saarlandes in Art. 47 und 56
[4]) zitiert in der Bremer Fassung
[5]) zitiert nach Art. 38 der bad. Verf., ähnlich Art. 170 (2) der bayr. und Art. 66 der rh.-pf. Verfassung
[6]) „Deutsches Staatsrecht", München u. Berlin 1958, 8. Auflage, S. 126

II. Die Forderungen der Arbeitnehmer nach betrieblicher Mitbestimmung sind in den Länderverfassungen[1]) weitgehend berücksichtigt. Diese Mitbestimmung umfaßt das Recht der Betriebsvertretungen der Arbeitnehmer, bei allen Entscheidungen der Unternehmer „in sozialen, personellen und wirtschaftlichen Fragen" ihren Einfluß geltend zu machen. Dieser Einflußbereich ist allerdings meist nicht so eindeutig, wie in der vorstehend zitierten hessischen Fassung[2]) definiert, sondern wird häufig mit „Einfluß auf die Leitung und die Verwaltung der Betriebe"[3]) umschrieben. Dabei wird in den Verfassungen von Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern, wie bereits erwähnt, auf die besonderen „Verhältnisse der Klein- und Mittelbetriebe und die Erhaltung der Initiative ihrer Unternehmer"[4]) hingewiesen.
Die Wahrnehmung dieser betrieblichen Rechte obliegt dem Sinne dieser Verfassungen nach den von den Angehörigen der Betriebe in freier und geheimer Wahl gewählten Vertretungen. Nur Art. 37 (1) der hess. Verfassung räumt den Gewerkschaften bei der Wahl ein Mitwirkungsrecht ein. Darüber hinaus und im Gegensatz zu allen übrigen Verfassungen weisen Art. 37 (2) der hess. und Art. 47 (2) der Bremer Verfassung darauf hin, daß „die Betriebsvertretungen ... dazu berufen" sind, „im Benehmen mit den Gewerkschaften ... in ... Fragen des Betriebs mitzuwirken".

III. Das Recht der überbetrieblichen Mitbestimmung in wirtschaftlichen Fragen durch nichtöffentliche Körperschaften, also — ohne sie meist ausdrücklich zu erwähnen — durch die Sozialgemeinschaften, ist in den Länderverfassungen nur vereinzelt verankert. Dabei schließen die beiden im vorausgehenden Absatz unerwähnt gebliebenen Art. 17 der Berl. und Art. 26 der nordrh.-westf. Verfassung das betriebliche Mitbestimmungsrecht mit ein, wenn in ersterem „das Mitbestimmungsrecht der Arbeiter und Angestellten in Wirtschaft und Verwaltung", in letzterem „das Recht der Arbeitnehmer auf gleichberechtigte Mitbestimmung bei der Gestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Ordnung anerkannt und gewährleistet" wird. Doch weisen beide Formulierungen über den betrieblichen Rahmen hinaus allgemein in Richtung auf „Wirtschaft und Verwaltung" bzw. die „wirtschaftliche und soziale Ordnung", also auf überbetriebliche Ebenen hin. Art. 23 (2) der württ.-bad. Verfassung drückt diesen Gedanken mit den Worten aus: „Die Arbeiter und Angestellten sind dazu

---

[1]) Art. 39 der bad., Art. 175 der bayr., Art. 37 der hess., Art. 47 der Brem., Art. 67 der rh.-pf., Art. 22 der württ.-bad., Art. 96 der württ.-hoh. Verf.
[2]) gleichlautend mit Art. 47 der Brem. Verfassung
[3]) Art. 175 der bayr. Verfassung, ähnlich Art. 39 der bad., Art. 22 der württ.-bad., Art. 96 der württ.-hoh. Verf.
[4]) zitiert in der bad. Fassung

berufen, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern ... an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken." Diese geradezu klassische Formulierung des Rechts der überbetrieblichen Mitbestimmung weist nicht unmittelbar auf die Mitwirkung der Sozialgemeinschaften hin. Ein solcher Hinweis ist in diesem Zusammenhang nur in Art. 38 (3) der hess. Verfassung zu finden: „Die Gewerkschaften und die Vertreter der Unternehmen haben gleiches Mitbestimmungsrecht in den vom Staat mit der Durchführung seiner Lenkungsmaßnahmen beauftragten Organen." Dieser Wortlaut schränkt das überbetriebliche Mitbestimmungsrecht allerdings ein auf diejenigen Organe des Staates, die „mit der Durchführung seiner Lenkungsaufgaben" betraut sind, und reicht bei weitem nicht bis zur Mitwirkung „an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung".

IV. Die aus der Koalitionsfreiheit entwickelte Freiheit zur Anwendung von Arbeitskampfmaßnahmen hat in einer Reihe von Länderverfassungen ihren Niederschlag in der Gewährung des Streikrechts gefunden. Ohne Einschränkung gewährt — ähnlich dem Art. 18 (3) der Berl. Verfassung — Art. 51 (3) der Brem. Verfassung allen „wirtschaftlichen Vereinigungen" dieses Recht, während Art. 29 (4) der hess., Art. 56 der saarl. und Art. 97 (2) der württ.-hoh. Verfassung dies nur den Gewerkschaften zuerkennt. Eine weitergehende Beschränkung beinhalten die gleichlautenden Formulierungen der Art. 38 (2) der bad., 66 (2) der rh.-pf. und 23 (3) der württ.-bad. Verfassungen, die „das Streikrecht der Gewerkschaften im Rahmen der Gesetze ... anerkannt" haben. Die Verfassung von Baden und Württemberg-Baden erklärt sogar „dieses Recht einschränkende und hemmende Abreden und Maßnahmen ... (für) nichtig". Keine verfassungsrechtliche Gewährleistung des Streikrechts findet sich in den Ländern Bayern, Hamburg und in den drei Ländern der britischen Besatzungszone.
Ein mit dem Streikrecht korrelierendes Recht zur Aussperrung ist in den Länderverfassungen nicht begründet. Dagegen ist die „Aussperrungsfreiheit ... entsprechend der Streikfreiheit als immanenter Bestandteil des Koalitionsrechts verfassungsrechtlich ... gewährleistet"[1]). Andererseits erklärt Art. 29 (5) der hess. Verfassung die Aussperrung für „rechtswidrig". Er stattet damit die in einem Arbeitskampf verwickelten Sozialpartner mit völlig ungleichen Mitteln und Waffen aus und behindert die Unternehmerseite erheblich zugunsten des als schwächer angenommenen Partners[2]).

V. Da auf die mit dem Abschluß von Gesamtvereinbarungen zwischen den Sozialgemeinschaften zusammenhängenden Fragen bereits oben im

[1]) E. R. Huber, a. a. O. Bd. II, S. 414
[2]) Über die Nichtigkeit dieses Art. 29 (5) der hess. Verf. siehe E. R. Huber, a. a. O. Bd. II, S. 415, und die dort aufgeführten weiteren Quellen

Zusammenhang mit der Marktfunktion unter Abs. 4 bc dieses Abschnitts eingegangen wurde, ist an dieser Stelle das Schlichtungswesen zu erwähnen, das eingreifen kann, um „wirtschaftliche Gegensätze zwischen den Arbeitnehmern und Arbeitgebern friedlich auszugleichen“[1]). Ein solches Verfahren bedeutet somit „das Eingreifen des Staates, das darauf zielt, in einem öffentlich-rechtlichen Verwaltungsverfahren unter paritätischer Mitwirkung der Sozialpartner eine Gesamtarbeitsstreitigkeit durch Änderung einer bestehenden oder Abschluß einer neuen Gesamtvereinbarung beizulegen“[2]). Ein solches Eingreifen des Staates, das allerdings überwiegend auf Antrag einer oder beider Parteien erfolgt, kann primär mit dessen Schutzbedürfnis und der Verpflichtung zur Versorgung der Bevölkerung gerechtfertigt werden. Es ist letztlich darin aber auch die Möglichkeit zu erkennen — besonders wenn ein Eingriff von Amts wegen sich bietet —, am Lohn- und Arbeitsmarkt bei Krisenlagen (Arbeitsstreitigkeiten) zu intervenieren. Die Verfassungen der Länder Hessen (Art. 29 [3]), Rheinland-Pfalz (Art. 54 [2]) und Württemberg-Hohenzollern (Art. 97 [3]) verweisen das Schlichtungswesen an eine weitere gesetzliche Regelung. In gleicher Weise verfährt Art. 51 (1) der Brem. Verfassung, der jedoch in Satz 2 die Möglichkeit vorsieht, auch „auf Antrag des Senats Schiedssprüche zu fällen“. Unklar ist dagegen Art. 177 (1) der bayr. Verfassung formuliert, da Arbeitsstreitigkeiten im Sinne von Gesamtarbeitsstreitigkeiten zwischen Tarifparteien nicht unter die Zuständigkeit der Arbeitsgerichte fallen[3]).

Das Schlichtungsverfahren führt, wenn keine Einigung der Tarifpartner während des Verfahrens zustande kommt, zu einem Schiedsspruch eines aus einer gleichen Anzahl von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern zusammengesetzten und unter Leitung eines Verwaltungsbeamten stehenden Schiedsausschusses. Die Beendigung von Gesamtarbeitsstreitigkeiten durch ein solches öffentlich-rechtliches Verwaltungsverfahren sehen Art. 177 (2) der bayr., Art. 51 (1) der Bremer und Art. 54 (1) der rh.-pf. Verfassung vor.

Eine Beendigung ist vor allem dann gegeben, wenn Schiedssprüche für verbindlich erklärt werden können[4]), soweit die Parteien nicht vor Inanspruchnahme oder nach Fällung des Schiedsspruchs ihre Zustimmung von sich aus erklären. Die in Art. 177 der bayr. Verfassung gewählte Formulierung: „Schiedssprüche ... können ... für allgemeinverbindlich erklärt werden“ ist irreführend. Es sollte hier wohl „verbind-

[1]) Art. 93 (3) der württ.-hoh. Verf.
[2]) E. R. Huber, a. a. O. Bd. II, S. 455
[3]) Zu Abs. 2 siehe unten
[4]) Verfassungsartikel wie im vorausgehenden Satz

lich" heißen[1]), am besten aber: „verbindlich und allgemeinverbindlich", wie es — ebenfalls in einer etwas ungenauen Formulierung — in Art. 51 (2) der Brem. Verfassung festgelegt ist[2]).

VI. Die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifvereinbarungen (Lohn- oder Gesamtarbeitsvereinbarungen) und von Schiedssprüchen hat wirtschaftlich weitreichende Folgen. Durch dieses Institut werden die wirtschaftlichen Folgen der negativen Koalitionsfreiheit, d. h. des Rechts des einzelnen sich den Sozialgemeinschaften nicht anzuschließen, weitgehend aufgehoben. Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Arbeitsvereinbarungen schafft für Mitglieder der Tarifparteien und für Nichtmitglieder der betreffenden Branche gleiche Arbeitsmindestbedingungen. Sie ist in Art. 169 (2) der bayr. und in Art. 38 (3) der bad. Verfassung vorgesehen. Darüber hinaus findet sich die Möglichkeit, Schiedssprüche für allgemeinverbindlich zu erklären, in Art. 177 (2) der bayr. und in Art. 51 (2) der Bremer Verfassung.

Eine zusammenfassende Würdigung des wirtschaftlichen Ordnungsdenkens, soweit es aus dem den Sozialgemeinschaften gewidmeten Kapital zu erkennen ist, ergibt im Bereich der Koalitionsfreiheit ein eindeutiges Bekenntnis zu einer freiheitlichen Wirtschaftsauffassung, das gerade in der Bremer und hessischen Verfassung besonders durch die Betonung der negativen Koalitionsfreiheit unterstrichen wird; dies ist um so erstaunlicher, als diese beiden Verfassungen in ihrer sonstigen Gestaltung deutlich lenkungswirtschaftliches Gepräge zeigen.
Die Forderung nach betrieblicher Mitbestimmung wird längst mit marktwirtschaftlichen Ordnungsvorstellungen in Einklang gebracht und als notwendige Bindung der Arbeitnehmer an die Interessen der Arbeitgeber und umgekehrt zum Ausgleich von Interessengegensätzen anerkannt. Ohne weiteres dürften soziale und personelle Fragen zum Gegenstand der Mitbestimmung in einer marktwirtschaftlichen Ordnung erhoben werden. Eine Mitbestimmung in wirtschaftlichen Angelegenheiten des Betriebes überschreitet die Grenze marktwirtschaftlichen Verhaltens dann, wenn für Art und Umfang der Produktion und für die Preisgestaltung eines Betriebes andere Gesichtspunkte als die Notwendigkeiten des Marktes als bestimmend angesehen werden. Doch finden sich hierfür in den Verfassungen keine Anhaltspunkte; im Gegenteil: Verschiedene Verfassungen weisen, wie bereits erwähnt, auf „die Erhaltung der Initiative ihrer Unternehmer" hin und zeigen damit die Grenzen wirtschaftlicher

[1]) so auch Nawiasky-Leusser, a. a. O. S. 257
[2]) Hier müßte wohl das Wort „oder" durch „und" ersetzt werden

betrieblicher Mitbestimmung in einer marktwirtschaftlichen Ordnung auf.
Die überbetriebliche Mitbestimmung ist im Gegensatz zu der betrieblichen zu wenig in den deutschen Länderverfassungen behandelt, als daß gesicherte Wertungen berechtigt wären. Von Bedeutung ist lediglich die Vorstellung des Art. 38 (3) der hessischen Verfassung, der im Rahmen wirtschaftslenkender Maßnahmen des Staates den Gewerkschaften und den Unternehmerverbänden ein gleiches Mitbestimmungsrecht einräumt. Wenn man von der Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz und Hessen absieht, ergeben sich innerhalb des überbetrieblichen Mitbestimmungsrechtes keine Anhaltspunkte, die auf markt- oder lenkungswirtschaftliche Konzeptionen schließen ließen.
Das der Koalitionsfreiheit entspringende Streikrecht ist im Rahmen des Arbeitskampfes ein wichtiger Bestandteil einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung. Wenn die hessische Verfassung das dem Streikrecht entsprechende Recht der Aussperrung nicht zulassen will, so erkennt sie in diesem Punkt die Spielregeln marktwirtschaftlichen Verhaltens im Bereich des Arbeitsmarktes nicht mehr an. Andererseits kann aus dem Fehlen einer Garantie des Streikrechts in einzelnen Verfassungen in keiner Weise auf ein Verbot des Streikrechts und damit auf ein Verhalten geschlossen werden, das mit einer freiheitlichen Wirtschaft unvereinbar wäre.
Dagegen muß das Eingreifen des Staates beim Vorgang der Lohnbildung und sonstiger Arbeitsbedingungen unter dem Gesichtspunkt wirtschaftsordnender Maßnahmen genauer beobachtet werden. Der Anspruch des Staates, hier schlichtend einzugreifen, dürfte unter der Voraussetzung der Wahrung sozialer und wirtschaftlicher Allgemeininteressen im Rahmen einer gebundenen Marktwirtschaft kaum strittig sein. Ein staatliches Eingreifen ergibt sich ohne weiteres, wenn Schlichtungsvereinbarungen der Tarifpartner ein solches Verfahren vorsehen. Dagegen kann eine Staatsintervention etwa im Sinne der Bremer Regelung (Art. 51 [1], Satz 2) dann die Grenzen einer marktwirtschaftlichen Ordnung überschreiten, wenn sie aus anderen als aus Gründen der Behebung einer Notlage erfolgt, etwa aus Gründen der Einflußnahme auf die Lohngestaltung. Dabei kann jedoch die quasimonopolistische Machtzusammenballung im Angebots- oder Nachfragebereich des Produktionsfaktors Arbeit nicht außerhalb einer wachsamen Beobachtung durch den Staat gelassen werden, wenn dieser auf der anderen Seite die Herstellung eines freien Wettbewerbs auf dem Markt der Güter, Dienstleistungen und des Kapitals mit allen Mitteln anstrebt.
Während schließlich die Verbindlichkeit von Schiedssprüchen mehr eine Frage der Methodik und wirtschaftlich kaum relevant ist, erhebt sich bei

der Beurteilung des Problems „Allgemeinverbindlichkeit" doch die Frage, ob hierin noch marktwirtschaftliches Wollen zum Ausdruck kommt. Man wird einräumen müssen, daß entscheidende sozialpolitische Gesichtspunkte für eine solche Einrichtung sprechen, ferner, daß lenkungswirtschaftliche Absichten in einer sonst freiheitlichen Wirtschaft mit Allgemeinverbindlichkeitserklärungen nicht verbunden sind. Andererseits engen sie aber den Raum freier Vereinbarungsmöglichkeiten am Arbeitsmarkt in einem Ausmaße ein, daß die für Marktbewegungen notwendige Elastizität bedroht wird.

bd) Zuletzt ist die Rolle der Wirtschaftsgemeinschaften in den wirtschaftlichen Ordnungsvorstellungen der deutschen Länderverfassungen zu untersuchen. Diese Verbände waren einst als Stände tragende Säulen des Staatsgefüges. Eine solche Funktion ist ihnen sehr deutlich noch in der Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz und in geringerem Ausmaße in der bayerischen und Bremer Verfassung und zum Teil auch in der saarl. Verfassung zugedacht.

I. Für Berufsverbände gilt nach Art. 19 (2) der bad., Art. 15 (2) der württ.-bad. und Art. 13 (3) der württ.-hoh. Verfassung die Ausnahmeregelung von der Vereinigungsfreiheit, wonach „durch Gesetz Berufe, deren Ausübung behördlicher Anerkennung bedarf, zusammengeschlossen werden" können. Unter eine solche „behördliche Anerkennung" fallen u. a. die Berufe der Ärzte, Apotheker, Rechtsanwälte und Hebammen. Doch können nach obigen Verfassungsartikeln ebenso „durch Gesetz Angehörige von Berufs- und Wirtschaftszweigen zusammengeschlossen werden, wenn das Gemeinwohl es dringend gebietet". Hier handelt es sich um die Möglichkeit einer Art Zwangssyndizierung, wie sie auch schon Art. 156 (2) der Weimarer Verfasssung vorsah. Die verfassungsrechtliche Grundlage z. B. der Berufsgenossenschaften, der Innungen, der Fischereigenossenschaften u. a. m. ist hierin zu sehen.

II. Eine über die Bildung von Berufsgemeinschaften hinausgehende wirtschaftspolitische Bedeutung hat die Institution der Wirtschaftskammern. Ihre Errichtung dient nach Art. 46 der Brem. Verfassung „zur Förderung der Wirtschaft und der Sozialpolitik". Diese Kammer ist „paritätisch durch Vertreter der Unternehmer und Arbeitnehmer zu bilden und zu verwalten". Als Aufgaben sind ihr nach Art. 41 zugewiesen: die „gutachterliche Äußerung" in dem Falle, daß durch Gesetz Ausnahmen von dem Verbot vorgesehen sind, das alle „die Freiheit des Wettbewerbs beschränkenden privaten Zusammenschlüsse" erfaßt, ferner die Mitwirkung bei der Feststellung, ob nach Art. 42 die Voraussetzungen für die Über-

führung von Betrieben in Gemeineigentum „vorliegen und welche Unternehmungen davon betroffen werden". Auch bei der Überführung in Gemeineigentum hat sich nach Art. 43 die Wirtschaftskammer über die beabsichtigte Rechtsform und den vorgesehenen Träger gutachtlich zu äußern.
In ähnlicher Weise sieht Art. 154 der bayr. Verfassung „Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft" vor, die „aus den Kreisen der Berufsverbände" gewählt sind und „an den wirtschaftlichen Gestaltungsaufgaben teil"nehmen. Die Mitwirkung der Arbeitnehmer „als gleichberechtigte Glieder der Wirtschaft" an diesen Gestaltungsaufgaben wird in Art. 176 besonders hervorgehoben. Diese „... wirtschaftlichen ... Körperschaften" sind nach Art. 34 bis 36 mit 41 von insgesamt 60 Mitgliedern im Senat, der zweiten Kammer, vertreten. Als Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft fungieren die in Art. 155 genannten und unter Pkt. 4 dc bereits behandelten Körperschaften des öffentlichen Rechts mit der Aufgabe der Verwaltung von Bedarfdeckungsgebieten. In ähnlicher Weise bilden „Vereinbarungen zwischen den Organisationen der Erzeuger, Verteiler und Verbraucher" nach Art. 164 (2) die Grundlage von Marktordnungen. Trotzdem sind entsprechend Art. 179 der bayr. Verfassung die genannten Organisationen „keine öffentlichen Behörden und dürfen keine staatlichen Machtbefugnisse ausüben. Zwangsmitgliedschaft bei ihnen ist ausgeschlossen."

III. Die in der Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz am ausgeprägtesten entwickelte ständische Gliederung der gewerblichen Wirtschaft sieht in Art. 68 den vertikalen Aufbau von Wirtschaftsgemeinschaften, in Art. 69 deren horizontale, also gebietskörperschaftliche Gliederung vor. Da im vertikalen Aufbau Arbeitnehmer und Arbeitgeber „auf der Grundlage der Gleichberechtigung ... zusammengeschlossen werden" sollen und „die gemeinsamen Angelegenheiten ihres Bereichs zu behandeln" haben, gehört in ihren Aufgabenbereich „der gesamte Komplex der arbeitsrechtlichen Vereinbarungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern eines Wirtschaftszweiges, insbesondere die Tarifverträge"[1]). Diese Wirtschaftsgemeinschaften sind daher als Sozialgemeinschaften im Sinne des vorigen Abschnitts zugleich als korporative Standesorganisationen gedacht, denen „insbesondere ... die Wahrnehmung der Interessen ihres Wirtschaftszweiges in der Gesamtwirtschaft obliegt"[2]). Art. 69 entwickelt die räumliche Gliederung durch Bildung von Wirtschaftskammern als öffentlich-rechtliche Körperschaften für Industrie und Handel, das

[1]) Süsterhenn-Schäfer, a. a. O. S. 283
[2]) Art. 68 der rh.-pf. Verf.

Handwerk, die Landwirtschaft und die freien Berufe. Doch ist im Gegensatz zur bayr. Verfassung „für die Kammern des Art. 69 ein Mitgliedszwang zulässig“[1]). Der Spitze dieser „Wirtschaftsselbstverwaltung“[2]), der Hauptwirtschaftskammer, deren Aufbau in Art. 71 der rh.-pf. Verfassung geregelt ist, hat die Verfassung in Art. 92 den Auftrag erteilt, „Gesetzesentwürfe wirtschafts- und sozialpolitischen Inhalts (zu) begutachten“. Auch kann sie „dem Landtag Gesetzesvorlagen unterbreiten“. Darüber hinaus soll sie nach Art. 73 „in der Ausarbeitung von Plänen der Regierung über die Lenkung der Arbeit, den Einsatz der Betriebsmittel und die Güterverteilung ... beteiligt werden“. Schließlich ist in Art. 62 „die Zuziehung der Kräfte der Wirtschaftsselbstverwaltung“ bei Maßnahmen vorgesehen, „welche eine Lenkung der Geldinvestition in volkswirtschaftlich erwünschtem Sinne sicherstellen“.

Eine Wertung der Körperschaften des Wirtschaftslebens nach den Gesichtspunkten der Ordnungssysteme ist von deren A u f b a u her allein kaum durchführbar. So können etwa aus dem Umstand, ob bei Berufs- oder Wirtschaftsverbänden Zwangsmitgliedschaft herrscht oder nicht, keine bindenden Schlüsse auf ein freiheitliches oder dirigistisches Ordnungssystem gezogen werden. Aus dem Gegenteil argumentierend, spricht allerdings eine große Wahrscheinlichkeit dafür, daß einer dirigistischen Wirtschaft eine freiwillige Mitgliedschaft in solchen Verbänden nicht adäquat ist.

Weit aufschlußreicher wäre eine Untersuchung der A u f g a b e n solcher Verbände. Diese jedoch sind, wenn zunächst von Rheinland-Pfalz abgesehen wird, nur in den Verfassungen Bayerns und Bremens etwas ausführlicher dargestellt. In Bremen sind ihnen gutachterliche Funktionen, aber keine lenkungswirtschaftlichen Aufgaben zugewiesen. Auf die Verhältnisse in Bayern wird gerade zu dieser Frage unter Abschnitt E, 4 b noch näher eingegangen werden.

Das ständestaatliche Konzept von Rheinland-Pfalz schließlich zeigt ein lenkungswirtschaftliches Ordnungssystem auf, in dem gerade die wirtschaftlichen Korporationen die Träger wirtschaftsordnender Maßnahmen in Legislative und Exekutive sein sollen. Sein zweifellos lenkungswirtschaftlicher Charakter entspricht jedoch nicht den üblichen Vorstellungen von einer dirigistischen Wirtschaft und ist daher im folgenden Abschnitt (E, 6) als Sonderform einer gelenkten Wirtschaftsordnung dargestellt, in der der Aufbau der Berufsstände und die ihnen übertragenen Aufgaben von zentraler Bedeutung sind.

---

[1]) Süsterhenn-Schäfer, a. a. O. S. 287
[2]) Art. 62 der rh.-pf. Verf.

E

Das wirtschaftliche Ordnungsbild in den Länderverfassungen

1. Versuch einer Gruppierung

Im vorausgehenden Abschnitt wurde versucht, aus allen Verfassungen der deutschen Länder eine Vielfalt von wirtschaftlichen Einzelproblemen nach Funktionen gruppiert darzustellen und sie nach ihrem verfassungsgestaltenden Inhalt zu untersuchen. Insofern die deutschen Länderverfassungen bestimmte wirtschaftspolitische Probleme nicht berührt haben, mußten solche folglich auch in dieser Darstellung außer acht bleiben. Als solche wären u. a. zu nennen alle mit der Währungspolitik zusammenhängenden Fragen, ferner die Grundprobleme der Geldpolitik, wie sie etwa in den Operationen der Notenbanken zum Ausdruck kommen. Die steuerpolitischen Vorschriften sind ebenfalls spärlich und sprechen nur Teilgebiete an. Im Bereich der Marktfunktionen fehlen Hinweise auf die Außenhandelspolitik, wie auch der Preisbildung im allgemeinen keine Aufmerksamkeit gewidmet ist.

Wenn an dieser Stelle auf diese Lücken hingewiesen wird, so dies deswegen, weil der Versuch, die deutschen Länderverfassungen nach gemeinsamen und ebenso nach sie unterscheidenden Merkmalen zu gruppieren, dadurch erschwert wird, daß jede Grenze einer solchen Klassifizierung fließend und undeutlich ist und daß darüber hinaus die einzelnen Ordnungsbilder in sich lückenhaft und unscharf gezeichnet sind. Dadurch gerät der Versuch einer Gruppierung in einen Unschärfebereich, in dem Konturen nur noch mit Mühe wahrnehmbar sind.

Die deutschen Länderverfassungen in der Reihenfolge ihrer Entstehung zu behandeln, brächte zwar den Vorteil, daß sich von selbst drei Gruppen anböten, und zwar die Verfassungsgruppen der Länder der amerikanischen, der französischen und die der britischen Besatzungszone. Abge-

sehen davon, daß Eingriffe der Besatzungsmächte in das Werden der Verfassungen nur an einigen Stellen offenkundig sind[1]) und zwangsläufig eine Untersuchung in dieser Richtung eine Heranziehung der Protokolle der verfassunggebenden Versammlungen und deren Ausschüsse erfordern würde, was den Rahmen dieser Arbeit weit überschreiten würde, erstreckte sich der Entstehungszeitraum z. B. der Verfassungen der Länder der britischen Besatzungszone vom 15. 5. 1946[2]) bis zum 6. 6. 1952[3]). Auch sind die Verfassungen der einzelnen Zonen in sich nicht überwiegend an einheitlichen wirtschaftspolitischen Vorstellungen orientiert. So zeigen sich z. B. in der amerikanischen Zone erhebliche Unterschiede etwa zwischen der Verfassung für Württemberg-Baden und der Verfassung des Landes Hessen, in der französischen Besatzungszone etwa zwischen der Verfassung des Landes Baden und der für Rheinland-Pfalz, während in der britischen Besatzungszone im wesentlichen nur das Land Nordrhein-Westfalen wirtschaftsordnende Aussagen in seiner Verfassung bringt. Daneben wären zwei Verfassungen aufzuzeigen, die wie die Verfassung von Baden-Württemberg vom 11. 11. 1953 nur noch formell unter Besatzungsautorität entstand, und die des Saarlandes vom 20. 12. 1956, deren Geburtsstunde eineinhalb Jahre nach Abschluß der deutschen Souveränitätsverträge (5. 5. 1955) schlug. Ferner würde eine solche Einteilung auch nicht unmittelbar die Wirkungen berücksichtigen, die das Inkrafttreten des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland für alle ihm nachfolgenden Verfassungen haben mußte.

Die zweite Möglichkeit, die deutschen Länderverfassungen in alphabetischer Reihenfolge zu behandeln, wurde als zu schematisch verworfen, weil eine solche Darstellung dazu zwingen würde, erst nach Abschluß des Katalogs den Versuch einer Gruppierung vorzunehmen und somit bereits dargelegte Beurteilungen neuerdings aufzugreifen, sie also zu wiederholen. Aus der in Abschnitt C, 2 gewählten Gruppierung ergäben sich für die praktische Beantwortung der Frage, welcher Wirtschaftsordnung jede einzelne deutsche Länderverfassung zuzuordnen ist, zwei Möglichkeiten: die der gebundenen Marktwirtschaft und die der gelenkten Wirtschaft. Da aber nicht zu erwarten ist, daß eine der in Frage stehenden Verfassungen eines der beiden Verfassungsleitbilder in idealer Weise verkörpert, wird in Anlehnung an obige Gruppierung eine modifizierte Einteilung vorgeschlagen, die den realen Gegebenheiten der deutschen Länderverfassungen eher adäquat zu sein scheint, und zwar folgende:

---

[1]) z. B. bei Art. 179 der bayr. Verfassung
[2]) Vorläufige Verfassung der Hansestadt Hamburg
[3]) Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

1. überwiegend marktwirtschaftlich orientierte Verfassungen,
2. marktwirtschaftlich orientierte Verfassungen mit lenkungswirtschaftlichen Schwerpunkten,
3. lenkungswirtschaftlich orientierte Verfassungen mit marktwirtschaftlichen Freiheitsgarantien.

Neben diesen drei Gruppen soll eine vierte, die der Korporativverfassung, eingeführt werden, die als Sonderform einer gelenkten Wirtschaftsordnung anzusprechen ist.

Die Entscheidung für diese Art der Darstellung nimmt bewußt den Vorwurf in Kauf, daß ihr ein Schema zugrunde läge, das erst aus der Darstellung selbst sich ergeben könne. Ein solches Schema ist aber, wie oben ausgeführt, bereits im Rahmen der theoretischen Überlegungen vorgezeichnet. Es nimmt ferner in gewisser Weise eine Beurteilung vorweg, die erst im nachhinein ihre Begründung erfährt.

2. Ausscheidungen

(Baden-Württemberg, Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein)

Bei dem Versuch, das wirtschaftliche Ordnungsbild zu skizzieren, das sich in den Verfassungen der deutschen Länder widerspiegelt, gilt es zunächst nochmals festzustellen, daß es nicht Aufgabe dieser Untersuchung sein kann, die tatsächliche Verfassung der Wirtschaft in den verschiedenen Ländern darzustellen, etwa an Hand der derzeit gültigen wirtschaftlichen Grund-Gesetze. Vielmehr soll versucht werden, aus jenen Mosaiksteinchen, die im vorausgehenden Abschnitt einzeln gleichsam im Hinblick auf ihre Farbwerte und Größenordnungen beleuchtet wurden, nun jenes Bild zu formen, das aus den Verfassungen als Ordnungsvorstellung zu erkennen ist. Es liegt auf der Hand, daß — wie eingangs erwähnt — in den Verfassungen derjenigen deutschen Bundesländer meist wenig oder gar keine wirtschaftlichen Regelungen zu finden sind, deren Inkrafttreten zeitlich nach dem des Bonner Grundgesetzes (23. Mai 1949) liegt. Dies trifft auf die Länder der ehemaligen britischen Zone: Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und die Freie und Hansestadt Hamburg (bezüglich ihrer zweiten Verfassung vom 6. Juni 1952), ferner auf Berlin, das Land Baden-Württemberg und das Saarland zu.

Keinerlei Bestimmungen, aus denen ein wirtschaftliches Ordnungsbild abzuleiten wäre, enthält die „Vorläufige Niedersächsische Verfassung“ vom 13. April 1951 sowie die „Verfassung des Landes Baden-Württemberg“ vom 11. November 1953.

Auch in der „Landessatzung für Schleswig-Holstein“ vom 13. Dezember 1949 findet sich nur ein Artikel (Art. 8), der zu einem wirtschaftlichen Problem Stellung nimmt, und zwar zur Frage der Bodenreform. Abgesehen davon, daß dieser Artikel weniger als 12 Monate nach seinem Inkrafttreten durch das Gesetz vom 20. 11. 1950 wieder gestrichen wurde, können aus diesem Artikel allein keinerlei gültigen Aussagen über Ordnungsvorstellungen wirtschaftlicher Art abgeleitet werden.

Ähnlich verhält es sich mit der „Vorläufigen Verfassung der Hansestadt Hamburg“ vom 15. Mai 1946 und der „Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ vom 6. Juni 1952. Erstere enthält keine wirtschaftsordnenden Bestimmungen, während bei letzterer nur aus dem Vorspruch zur Verfassung sich gewisse Anhaltspunkte ergeben, ohne dabei sichere Kriterien zu bieten, da es sich zudem um allgemeine programmatische Formulierungen ohne bindenden Charakter handelt. Immerhin spiegeln sich zwei Grundprinzipien wider, wenn einerseits die Wirtschaft „durch ... Lenkung befähigt“ wird „zur Deckung des wirtschaftlichen Bedarfs aller“ und andererseits der Gedanke der „Freiheit des Wettbewerbs“ vorangestellt wird, zwei Prinzipien also, die von ganz verschiedenen Ordnungsvorstellungen herrühren und sich hier zu einer Einheit verbinden sollen. Daneben wird die „genossenschaftliche Selbsthilfe“ angesprochen, die im Zusammenhang mit der „Freiheit des Wettbewerbs“ wohl mehr die Wettbewerbsfähigkeit des Mittelstandes im Rahmen einer gesunden Strukturpolitik unterstützen als zu kollektivistischen Wirtschaftsformen anregen soll. Sehr vage dagegen ist die Forderung, nach der sich „die politische Demokratie mit den Ideen der wirtschaftlichen Demokratie“ verbindet. Mit Recht weist Karl Joseph Partsch[1]) darauf hin, daß „der Wirtschaftsvorgang ... ein mehrseitiger Prozeß“ ist, der sich „nicht in denselben Formen abspielen (kann) wie der Prozeß der politischen Willensbildung“[2]).
Eine gesicherte Aussage über die Richtung der wirtschaftlichen Gestaltungskräfte, die sich aus diesen Programmsätzen der Hamburger Verfassung entwickeln sollen, bzw. über das diesen wenigen Andeutungen zugrunde liegende Ordnungsmodell kann nicht gewagt werden.

Dagegen ist aus der „Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen“ vom 28. Juni 1950 deutlich ein wirtschaftsgestaltender Wille erkennbar, ebenso

---

[1]) a. a. O. S. 32
[2]) Vgl. A. Arndt jr.: „Das Problem der Wirtschaftsdemokratie in den Verfassungsentwürfen“, SJZ, 1946, S. 137 ff. und F. Böhm dazu: SJZ, 1946, S. 143

aus der „Verfassung des Saarlandes“ vom 20. 12. 1956. Letztere Tatsache überrascht um so mehr, als diese Verfassung mehr als 7 Jahre nach dem Bonner Grundgesetz entstand.

Die besonderen staatsrechtlichen Verhältnisse der Stadt Berlin und ihre unvollständige Eingliederung in den Staatsverband der Bundesrepublik bedingen, daß sich die „Verfassung von Berlin“ vom 1. September 1950 mehr, als es unter normalen Umständen für einen Stadtstaat innerhalb eines Bundesstaates zu erwarten wäre, mit wirtschaftlichen Fragen auseinandersetzt.

3. Überwiegend marktwirtschaftlich orientierte Verfassungen

a) Die „Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen“

vom 28. Juni 1950 übernimmt in Art. 4 „die im Grundgesetz ... festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte ... (als) unmittelbar geltendes Landesrecht“. Da aber das Grundgesetz in der Regelung wirtschaftsordnender Fragen sehr zurückhaltend ist und man ihm in dieser Hinsicht eine gewisse Unvollständigkeit und Vorläufigkeit nicht absprechen kann, hat das Land Nordrhein-Westfalen in seiner Verfassung zu einzelnen Wirtschaftsordnungsfragen ergänzend Stellung genommen. Diese werden im vierten Abschnitt des zweiten Teils der Verfassung behandelt und beschränken sich auf fünf programmatische Themen. Den „Mittelpunkt des Wirtschaftslebens“ sieht Art. 24 im „Wohl des Menschen“. Indem er dem „Schutz seiner Arbeitskraft ... den Vorrang vor dem Schutz materiellen Besitzes“ einräumt, verpflichtet er die Wirtschaftspolitik zu Maßnahmen, die dem Produktionsfaktor Arbeit ein größeres Gewicht gegenüber den beiden anderen Produktionsfaktoren verleihen. Eine solche Vorrangigkeit könnte beispielsweise bei der aktuellen Diskussion um die gleitende Arbeitswoche auf der Produktionsseite bezüglich der vollen Kapazitäts-, d. h. Kapitalsausnützung von besonderer Bedeutung und Belastung sein und die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Industriezweige nicht unwesentlich beeinflussen.

Das in dieser Verfassung zum Ausdruck kommende Bekenntnis zum Leistungslohn wird gebunden an die Forderung, dieser müsse „den angemessenen Lebensbedarf des Arbeitenden und seiner Familie decken“, ein Verlangen, das bei konsequenter Durchführung sowohl die Lohnbildung der Höhe nach in irgendeine Abhängigkeit zu den Kosten der Lebenshal-

tung bringen wie auch die relative Belastung durch den von dem Arbeitenden zu versorgenden Personenkreis berücksichtigen müßte und dadurch marktfremde Elemente in das Leistungslohnsystem einführen würde. Das in Art. 26 umrissene Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer umfaßt ausdrücklich die „Gestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Ordnung", also nicht nur Fragen der betrieblichen Ordnung. Offen ist allerdings, in welcher Form dieses Recht zur Auswirkung kommen kann, da ergänzende organisatorische Bestimmungen in der Verfassung fehlen. Immerhin ist in dieser Formulierung ein Ansatzpunkt zu sehen, der den Sozialpartnern eine über ihren unmittelbaren Wirkungskreis hinausgehende Gestaltungsaufgabe zuweist. In Art. 27 wird in Abs. 2 das Wettbewerbsprinzip insofern verankert, als „Zusammenschlüsse, die ihre wirtschaftliche Macht mißbrauchen, ... zu verbieten" sind, während eine weitergehende generelle Wettbewerbssicherung durch Verbot oder Kontrolle von Kartellen oder Monopolen fehlt. Abs. 1 empfiehlt lediglich für „Großbetriebe der Grundstoffindustrie und Unternehmen, die wegen ihrer monopolartigen Stellung besondere Bedeutung haben", die Überführung in Gemeineigentum, ohne an dieser Stelle die Frage der Entschädigung aufzunehmen, wodurch die Regelung nach Art. 14 GG Platz greifen würde. Probleme der Strukturpolitik sind in Art. 28 und 29 angesprochen, und zwar in Art. 28 für „Landwirtschaft, Handwerk, Handel und Gewerbe" zusammen mit deren „genossenschaftlicher Selbsthilfe" und in Art. 29 für die Schaffung neuer „Wohn- und Wirtschaftsheimstätten", für „den klein- und mittelbäuerlichen Besitz" und für „die Kleinsiedlung und das Kleingartenwesen". Diese wenigen wirtschaftsordnenden Aussagen sind schwer zu einem Ordnungsbild zusammenzufügen. Im wesentlichen scheinen sie auf der wirtschaftlichen Ebene die im Bonner Grundgesetz vorhandenen wirtschaftsordnenden Ansätze ergänzen zu wollen. Dies trifft besonders auf den die Wettbewerbsfunktion untermauernden Art. 27 zu. Alle weiteren Artikel festigen die Individualfunktionen im persönlichen Bereich (Art. 24 [2]) und im gesellschaftlichen Raum (Art. 26, Art. 28 und Art. 29). Zwar fehlen eindeutige Ansätze zu lenkungswirtschaftlichen Vorstellungen, doch ergeben sich z. B. aus der besonderen Schutzgarantie der menschlichen Arbeit gegenüber dem materiellen Besitz, aus der Forderung nach einem annähernd familiengerechten Lohn, aus dem Zuerkennen wirtschaftlicher Gestaltungs- und Ordnungsrechte an die Sozialpartner Möglichkeiten, die das Marktgeschehen bei deren voller Ausschöpfung nahe an die Grenze des lenkungswirtschaftlichen Bereichs führen könnten. Dagegen dürfte die strukturpolitische Aufgabenstellung der Art. 28 und 29 Lenkungsmaßnahmen im strengen Sinne nicht erfordern, sondern mit marktkonformen Mitteln durchzuführen sein. Umgekehrt ist es sicher erlaubt, aus dem

Fehlen jeglicher lenkungswirtschaftlichen Forderungen und Ansätze auf ein Überwiegen marktwirtschaftlicher Prinzipien zu schließen.

b) Die „Verfassung des Landes Baden"

vom 22. Mai 1947 trägt wie alle zu untersuchenden Landessatzungen Züge aus verschiedenen Ordnungsbildern. Eine Reihe wirtschaftlicher Freiheitsrechte entspringt marktwirtschaftlichem Denken. Dies kommt in Art. 8 zum Ausdruck, der es „jedem badischen Staatsbürger ... frei"-stellt, „sich ... aufzuhalten und niederzulassen, wo er will ... und jeden Erwerbszweig zu betreiben, Arbeitsort, Arbeitsplatz und Arbeitgeber zu wählen". Dem entspricht der in Art. 41 (3) geforderte Leistungslohn, die „unter dem Schutz des Staates" stehende Arbeit (Art. 37 [4]), in Art. 16 der Schutz des geistigen Eigentums, in Art. 17 die Gewährung des Erbrechts und die in Art. 38 (1) konstituierte „Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen" und die Anerkennung des Streikrechts in Abs. 2. Viele dieser Freiheitsrechte werden jedoch nur mit besonderen Vorbehalten oder der Möglichkeit von Vorbehalten eingeräumt, sie erleiden also im Interesse bestimmter wirtschaftspolitischer Zielsetzungen Bindungen, die zwar ihren marktwirtschaftlichen Charakter nicht aufheben, wohl aber ihm Einschränkungen auferlegen. So läßt Art. 8 Einschränkungen der Freizügigkeit durch ein Gesetz zu. An den Leistungslohn wird die Bedingung geknüpft, er müsse „zum Lebensbedarf für den Arbeitenden und seine Unterhaltsberechtigten ausreichen", was in der Folge zur Festsetzung von Mindestlöhnen oder Familienlöhnen führen kann, die einem freien marktwirtschaftlichen Gefüge nicht mehr adäquat wären. Auch Art. 37 (4), der die Arbeit unter den Schutz des Staates stellt, kennt Bindungen der Arbeit insbesondere gegen „Mißbräuche" und „Ausbeutung", die ein Eingreifen des Staates in diesen Fällen weniger aus wirtschaftlichen als vielmehr aus sozialen Gründen verlangen. Auch die in Art. 17 ausgesprochene Gewährung des Erbrechts ist an ein Gesetz gebunden, das „Inhalt und Grenzen bestimmt". Selbst das in Art. 38 gewährte „Streikrecht der Gewerkschaften" wird (nur) „im Rahmen der Gesetze ... anerkannt". In diesem Zusammenhang ist es angebracht, darauf hinzuweisen, daß die in Abs. 3 vorgesehene Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtvereinbarungen die freie Lohnbildung aller nicht den Tarifparteien angeschlossenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer erheblich beschränkt und somit der gebundenen Wirtschaftsform zugerechnet werden muß.

Die Gewährleistung des Eigentums ist in Art. 15 ausdrücklich an den Gesetzesvorbehalt gebunden, aus dem sich „sein Inhalt und seine Schranken

ergeben". Einkommen- und vermögenverteilungspolitische Gesichtspunkte bedingen den „besonderen Schutz, insbesondere bei der Besteuerung", den „das durch Arbeit und Sparsamkeit erworbene Eigentum genießt". Die soziale Bindung des Eigentums geht aus der Formulierung in Abs. 3 hervor: „Eigentum verpflichtet gegenüber der Gemeinschaft. Sein Gebrauch darf dem Gemeinwohl nicht zuwiderlaufen." In diesem Sinne ist auch die Möglichkeit der Enteignung „zum Wohl der Allgemeinheit" in Abs. 4 zu deuten. Diese soziale Bindung der „wirtschaftlichen Freiheit des einzelnen" und der „grundsätzlichen Freiheit von Landwirtschaft, Industrie, Handel, Handwerk und Gewerbe" kommt auch in Art. 43 zum Ausdruck, der „die Ordnung des Wirtschaftslebens ... den Grundsätzen der Gerechtigkeit" unterordnet und als Ziel „die Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle" sieht. Diesem Ziel dient auch in Art. 46 das Verbot von „Kartellen, Konzernen und Preisabreden..., welche die Ausbeutung der breiten Massen der Bevölkerung ... bezwecken". Strukturpolitische Zielsetzungen ohne lenkungswirtschaftliche Maßnahmen beinhalten sowohl das Kartellverbot in Art. 46, das „die Vernichtung selbständiger Betriebe des Mittelstandes" verhindern soll, und Art. 48, der gerade diesen Mittelstand „durch Gesetzgebung und Verwaltung zu fördern und besonders vor Überlastung und Aufsaugung zu schützen" und durch „genossenschaftliche Selbsthilfe auszubauen" beabsichtigt.

Den Übergang zu lenkungswirtschaftlichen Maßnahmen bildet je nach Form und Inhalt der Durchführung Art. 19 (2), der, „wenn das Gemeinwohl es dringend gebietet", die Möglichkeit eröffnet, daß „durch Gesetz Angehörige von Berufs- und Wirtschaftszweigen zusammengeschlossen werden". In gleicher Weise sind die Möglichkeiten nach Art. 44 (2) zu beurteilen, der „zur Ordnung der wirtschaftlichen Angelegenheiten" die Errichtung von Körperschaften vorsieht, „an denen Unternehmer und Arbeitnehmer, Erzeuger und Verbraucher gleichmäßig beteiligt sind". Ebenfalls lenkungswirtschaftliche Ansätze sind in Art. 47 zu finden, der über eine marktwirtschaftliche Strukturpolitik hinaus Bauernland grundsätzlich bindet, „die Verteilung und Nutzung des Bodens ... vom Staat überwacht" und „Grundbesitz, der ... einer zweckbestimmten Bewirtschaftung entzogen, vernachlässigt oder zu Spekulationszwecken mißbraucht wird, ... einer geordneten Bewirtschaftung" zuweisen kann. Ähnliche Gesichtspunkte liegen dem Art. 45 zugrunde, der eine Staatsaufsicht oder die Überführung in Gemeineigentum ermöglicht, wenn „der Wirtschaftszweck besser ohne Eigentum des Unternehmers an Produktionsmitteln erreicht werden" kann oder wenn „die Ausübung des Eigentumsrechts dem Gemeinwohl" widerstreitet. Als Notmaßnahmen sind die Lenkungsvorschrif-

ten des Art. 44 (1) und 49 anzusehen, die „Erzeugungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen" zur „möglichst gleichmäßigen Befriedigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse ... des Volkes" bzw. die Erstellung einer „Gesamtplanung und Leitung des Wiederaufbaues der zerstörten Gebiete". Von den letztgenannten Maßnahmen für Krisenfälle abgesehen, zeigt sich, daß in der Verfassung des Landes Baden die Individualfunktion in einem erheblichen Ausmaße freiheitlich gesichert ist. Als solche Sicherungen sind zu werten die Garantie der Freizügigkeit in Art. 8, die Gewährleistung des Eigentums in Art. 15 und 16, damit verbunden die Sicherung des Erbrechts in Art. 17, ferner die in Art. 43 ausgesprochene Gewährleistung der grundsätzlichen Freiheit von Landwirtschaft, Industrie, Handel, Handwerk und Gewerbe. Staatliche Eingriffe in diese Sphäre sehen zwar die Art. 45 (Überführung in Gemeineigentum) und 47 (Landwirtschaft) vor, doch ist gleichzeitig mit diesen Eingriffen die Frage der Entschädigung in Art. 45 bzw. Art. 15 geregelt. Im gesellschaftlichen Raum der Individualsphäre herrscht Koalitionsfreiheit (Art. 38), die dadurch gesichert ist, daß „Abreden und Maßnahmen, die diese Freiheit einzuschränken oder zu behindern suchen, ... rechtswidrig" sind. Dasselbe trifft auch auf das Streikrecht zu. Ebenso ist die Konstituierung der Vereinigungsfreiheit in Art. 19 in diesem Zusammenhang erwähnenswert, die allerdings einer Einschränkung unterzogen werden kann, „wenn das Gemeinwohl es dringend gebietet".

Die Marktfunktion ist mit dem Satz: „Im Wirtschaftsverkehr gilt Vertragsfreiheit nach Maßgabe der Gesetze" in Art. 43 (2) angesprochen. Im einzelnen wird näher nur die Lohnbildung in Art. 41 (3) erwähnt in Form der Festlegung des Leistungslohnes, der aber doch einer gewissen Modifizierung durch Berücksichtigung der Unterhaltsberechtigten unterliegen kann. Sonstige Vorschriften, die die Marktfunktion betreffen, finden sich nur in Art. 44, die „als Übergangsregelung nach Behebung der zu überbrückenden Notstände wieder außer Kraft zu setzen" sind. Damit unterliegt die Marktfunktion in ihren wesentlichen Bereichen und im Normalfalle keiner staatlichen oder sonstwie öffentlich-rechtlichen Kontrolle. Dagegen ist das Verbot von wettbewerbsbehindernden Zusammenschlüssen in Art. 46 klar verankert.

Eine abschließende Gesamtbeurteilung der „Verfassung des Landes Baden" muß daher in erster Linie das Vorherrschen marktwirtschaftlicher Momente betonen, die nur in Krisenzeiten zurücktreten würden. Neben einer starken Wettbewerbssicherung findet sich weitgehender Liberalismus der Marktfunktionen, während die Individualsphäre nur dort Bindungen unterliegt, wo dies das Gemeinwohl dringend erfordert.

c) Die „Verfassung für Württemberg-Baden"

vom 28. November 1946 ist im Vergleich zu den Verfassungen der beiden anderen alemannischen Länder in ihren Aussagen über wirtschaftsordnende Gesichtspunkte etwas zurückhaltender. So findet sich in ihr wie in der rh.-pf. Verfassung nicht die sonst allgemein übliche Wettbewerbsgarantie in Verbindung mit dem Verbot von Zusammenschlüssen und Abreden, die die Ausschaltung des freien Marktablaufs zum Ziele haben. Die Fundierung des Eigentums ist durch Art. 8 gegeben mit den Bindungen, daß „sein Gebrauch ... dem Gemeinwohl nicht zuwiderlaufen" darf und daß man es nur „auf Grund der Gesetze ... erwerben und darüber verfügen" darf. Eine Einschränkung oder ein Entzug des Eigentums „darf nur im öffentlichen Interesse durch Gesetz ... und im Regelfalle nur gegen angemessene Entschädigung" erfolgen. Im Sinne dieser Eigentumsfreiheit gewährt Art. 9 Testierfreiheit ebenfalls im Rahmen besonderer gesetzlicher Regelungen. Das strukturpolitische Anliegen der Verfassung kommt in Art. 26 und 27 zum Ausdruck, die die Förderung der „Landwirtschaft als ... Grundlage der Volksernährung" und „die Erhaltung eines selbständigen Bauernstandes" wie auch den Schutz des Handwerks zum Ziele haben.

Neben diesen als marktwirtschaftlich orientiert anzusprechenden Artikeln finden sich Anhaltspunkte für die Möglichkeit lenkungswirtschaftlicher Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen. So können nach Art. 6 (2) die Verwaltungsbehörden durch Gesetz „zur Durchführung der Bewirtschaftung lebenswichtiger Güter ... zu Eingriffen und Einschränkungen ermächtigt werden". Im gleichen Sinne sieht Art. 25 (1) die Möglichkeit vor, „durch Gesetz Erzeugungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen" anzuordnen. Doch ist aus der Tatsache, daß die „Ersetzung dieser Möglichkeit durch eine Mußbestimmung ... abgelehnt (wurde) ..., zu ersehen, daß die Wirtschaftsplanung kein Selbstzweck sein soll"[1]). Gewisse lenkungswirtschaftliche Tendenzen könnten sich ebenso aus der Bildung von Körperschaften ergeben, die „zur Ordnung der wirtschaftlichen Angelegenheiten geschaffen" werden, wie auch aus dem Umstand, daß nach Art. 15 „durch Gesetz Angehörige von Berufs- und Wirtschaftszweigen zusammengeschlossen werden" können, „wenn das Gemeinwohl es dringend gebietet". Unter diesen Betrachtungspunkt fällt wohl auch Art. 28, insofern „geeignete Unternehmungen und Wirtschaftszweige durch Gesetz in Gemeineigentum überführt werden" sollen, wenn „der Wirtschaftszweck

---

[1]) R. Nebinger, „Kommentar zur Verfassung für Württemberg-Baden", Stuttgart 1948; S. 65

besser ohne Eigentum des Unternehmers an Produktionsmitteln erreicht werden" kann oder wenn „die Ausübung des Eigentumsrechts dem Gemeinwohl" widerstreitet.

Eine wirtschaftstheoretische Betrachtung der „Verfassung für Württemberg-Baden" wird davon ausgehen müssen, daß von zwölf Artikeln, die sich mit wirtschaftspolitischen Fragen beschäftigen, zehn den Bereich der Individualfunktion zum Gegenstand haben. An deren Spitze steht in Art. 8 und 9 die Gewährleistung des Eigentums und des Erbrechts, was das Eigentum betrifft allerdings mit den Einschränkungen der Art. 8 (2 und 3) und 28. Strukturpolitische Forderungen beinhalten — wie erwähnt — die Art. 26 und 27 bezüglich Landwirtschaft und Handwerk zum Schutz der beiden Säulen des Mittelstandes. Dem gesellschaftlichen Bereich der Individualfunktion sind die Art. 15, 22 und 23 zuzuordnen, von denen Art. 15 die Vereinigungsfreiheit im allgemeinen, Art. 23 die Koalitionsfreiheit im besonderen zum Gegenstand haben. Die Vereinigungsfreiheit kann jedoch nach Abs. 2 bei dringendem Interesse des Gemeinwohls durch Gesetz eine Einschränkung erfahren. Eine solche Einschränkung ist auch in Art. 25 Abs. 2 zu erblicken, der korporativem Denken entspringt, das die Selbstverwaltung der Wirtschaft anstelle staatlichen Eingreifens zum Ziele hat. Andererseits ist der Umfang des Mitbestimmungsrechts der Arbeitnehmer nach Art. 22 (2) den besonderen Verhältnissen der Klein- und Mittelbetriebe anzupassen unter Berücksichtigung der „Erhaltung der Initiative ihrer Unternehmer". Durch diese Vorschrift wird strukturpolitischen, aber auch wettbewerbspolitischen Interessen auf diesem Teilgebiet der Vorrang vor gesellschaftspolitischen Forderungen eingeräumt.
Die Einengung der Marktfunktionen im Bereich der Produktion und Verteilung im Sinne des Art. 25 (1) ist weitgehend aus der im Jahre 1946, also während des Beratungszeitraums dieser Verfassung noch vorherrschenden Notlage und dem daraus resultierenden lenkungswirtschaftlichen Denken zu verstehen. Eine solche ebenfalls situationsbedingte, also temporäre Funktionseinschränkung des Marktes ergibt sich auch aus Art. 6 (2). Doch kann aus beiden nicht der Schluß gezogen werden, der Verfassungsgeber habe mit diesen Artikeln generell eine laufende Kontrolle der Marktfunktionen erreichen wollen.
Umgekehrt kann aus dem Fehlen einer Wettbewerbssicherung in dieser Verfassung etwa in Form von Kontrollen oder Verboten der Monopole und der marktbeherrschenden Unternehmungen nicht darauf geschlossen werden, daß der Gesetzgeber mit diesem Verfassungswerk der Wirtschaft unbeschränkte Freiheit einräumen wollte. Es trifft eher zu, daß in dieser

Verfassung „nicht der Grundsatz des privaten Gewinnstrebens, der unbeschränkten Erwerbsfreiheit in der Wirtschaft herrscht, sondern daß auch das Wirtschaftsleben in ein überwirtschaftliches Ordnungsprinzip gestellt ist“[1]), das heißt, daß notwendige Bindungen einer dem marktwirtschaftlichen Prinzip zuzurechnenden Ordnung mit Regelungen verbunden sind, die aus einem planwirtschaftlichen Denken herrühren, aber weitgehend als Eingriffsmöglichkeiten für Not- und Krisenzeiten zu werten sind.

d) Die „Verfassung für Württemberg-Hohenzollern“

vom 20. Mai 1947 ist in ihrem wirtschaftlichen Gehalt zunächst im Sinne der Sicherung der Individualfunktion gekennzeichnet durch eine besonders ausgeprägte Eigentumsgarantie, die schon in Art. 4 in dem Katalog der „unveräußerlichen Menschenrechte“, dann aber auch in Art. 15 zum Ausdruck kommt: Beschränkung oder Entzug von Eigentum kann nach Art. 15 (3) „nur bei dringender Notwendigkeit im öffentlichen Interesse“ erfolgen. Doch findet sich auch hier die allgemeine Bindung des Eigentums „gegenüber der Gesamtheit“, die darin zu sehen ist, daß „sein Gebrauch ... dem Gemeinwohl nicht zuwiderlaufen“ darf. Der institutionelle Schutz des Eigentums erweitert sich zum strukturellen Schutz bezüglich der landwirtschaftlichen Betriebe, die nach Art. 93 (2) „tunlichst vor Überschuldung zu bewahren“ sind, nach Abs. 3 gleichzeitig gekoppelt mit der Bindung, daß „der Erwerb von landwirtschaftlich und forstwirtschaftlich genutztem Boden ... nicht lediglich als Vermögensanlage dienen“ darf, sondern „vom Nachweis abhängig gemacht werden“ soll, daß der Erwerber geeignet ist, „ihn selbst sachgemäß zu bewirtschaften“. Die Eigentumsgarantie kommt auch in dem folgenden Absatz zum Ausdruck, wonach „Enteignungen von landwirtschaftlichem und forstwirtschaftlichem Boden ... nur für dringende Zwecke des Gemeinwohls ... und nur gegen eine Entschädigung zulässig“ sind. Einer strukturellen Eigentumspolitik entspricht auch die Forderung des Art. 94, „den gewerblichen und den kaufmännischen Mittelstand zu fördern und vor Aufsaugung zu schützen“, die mit der Sicherung für „den selbständigen gewerblichen oder kaufmännischen Mittelstand“ nach Art. 99 (1) korreliert. In diesem Zusammenhang ist auch die „Gewährung des Erbrechts“ nach Art. 16 und der besondere Schutz des „durch Arbeit und Sparsamkeit erworbenen Vermögens“ nach Art. 15 (1) zu erwähnen. Eine Sicherung der Wettbewerbsfunktion findet sich in Art. 99 (1), der den „Zusammenschluß von Unternehmungen, ins-

[1]) R. Nebinger, a. a. O. S. 64

besondere in Form von Kartellen oder Konzernen" nicht zuläßt, vor allem dann, „wenn sein Zweck sich dahin richtet, wirtschaftliche Macht zusammenzuballen, ein Monopol zu bilden, die breiten Massen der Bevölkerung auszubeuten oder den ... Mittelstand zu vernichten". Das gleiche gilt nach Abs. 2 für „Preisabreden".
Doch ist daneben die Möglichkeit („können") lenkungswirtschaftlicher Maßnahmen nicht ganz auszuschließen, besonders dann, „wenn das Gemeinwohl dies dringend gebietet". Dies trifft zunächst auf den in Art. 13 (3) vorgesehenen Zwangszusammenschluß von „Angehörigen von Berufs- oder Wirtschaftszweigen" zu, ferner auf die nach Art. 14 mögliche „Bewirtschaftung lebenswichtiger Güter", aber auch auf die Überführung von „Rohstoffen und Erzeugnissen" in Gemeineigentum, soweit sie „zum lebenswichtigen Bedarf des Volkes gehören". Unter den genannten Voraussetzungen sind nach Art. 98 auch „Wasserkräfte sowie Verkehrsmittel und andere Großbetriebe" zur Sozialisierung vorgesehen. Zur „Befriedigung des Bedarfs der Bevölkerung" sind ferner nach Art. 92 (1) „Erzeugungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen" möglich, die die lenkungswirtschaftlichen Schritte unter den geschilderten Voraussetzungen ergänzen. Darüber hinaus sind zwei Institutionen zu erwähnen, deren erstere bei voller Entfaltung der angedeuteten Aufgabe unter der Kategorie der gelenkten Wirtschaft, speziell der korporativen, zu erwähnen wäre. Es handelt sich um die in Art. 92 (2) vorgesehenen „Körperschaften", die „zur Ordnung der wirtschaftlichen Angelegenheiten ... geschaffen" werden und „an denen Unternehmer und Arbeitnehmer und, soweit erforderlich, Erzeuger und Verbraucher gleichmäßig zu beteiligen sind". Die zweite Institution betrifft „die Fortbildung des Schlichtungswesens als der staatlichen Einrichtung, die dazu dient, wirtschaftliche Gegensätze zwischen den Arbeitnehmern und Arbeitgebern friedlich auszugleichen", wie dies in Art. 97 (3) vorgesehen ist. Der hier aufgezeigte Weg kann trotz der in Abs. 1 erfolgten Anerkennung des Streikrechts in konsequenter Durchführung der gestellten Aufgabe zu staatlicher Zwangsschlichtung mit Hilfe verbindlicher Schiedssprüche führen.

Funktionell gesehen ergeben sich somit im Individualbereich Freiheitsgarantien bezüglich des Eigentums und des Erbrechts sowie strukturelle Sicherungen der Landwirtschaft und des gewerblichen und kaufmännischen Mittelstandes. Beide sind mit Bindungen im Interesse des Gemeinwohls gekoppelt. Der gesellschaftliche Raum wird von der Vereinigungsfreiheit und der Koalitionsfreiheit bestimmt, wobei erstere jedoch in Art. 13 zusammen mit Art. 92 (2) im Sinne einer korporativen Wirtschaft eingeengt werden kann. Erstmals tritt in dieser Verfassung die Ver-

pflichtung des Staates in Art. 97 (3) hervor, „für die Fortbildung des Schlichtungswesens als der staatlichen Einrichtung" Sorge zu tragen. Eine solche staatliche Aufgabe schränkt naturgemäß den Raum freier Lohnvereinbarungen und der freien Koalitionspolitik der Sozialpartner erheblich ein.
Die Marktfunktion wird wie in der Verfassung für Württemberg-Baden nach Art. 14 (2) und 92 (1) nur in Not- und Krisenzeiten einer staatlichen Regelung unterworfen. Während für diesen Bereich keine institutionellen Freiheitsgarantien vorliegen, ist eine Sicherung der Wettbewerbsfunktion, wie dargelegt, in Art. 99 vorgesehen.
Gegenüber den bisher behandelten Länderverfassungen geht Württemberg-Hohenzollern mit den Art. 92 (2) und 97 (3) einen Schritt in der Bindung der Wirtschaft weiter und grenzt damit vergleichsweise mehr an die Notwendigkeit, sich bei konsequenter Durchführung der in seiner Verfassung vorgesehenen Möglichkeiten lenkungswirtschaftlicher Mittel zu bedienen. Wenn diese Verfassung dennoch als überwiegend marktwirtschaftlich zu bewerten ist, so dies deswegen, weil es sich bei den entsprechenden lenkungswirtschaftlich orientierten Verfassungsartikeln nicht um zwingende, sondern um dispositive Vorschriften handelt. Die Ansätze in korporativwirtschaftlicher Richtung sind wenig ausgeprägt, so daß sie bei einer Gesamtbeurteilung kaum ins Gewicht fallen können.

e) Die „Verfassung des Saarlandes"

vom 20. Dezember 1956 ist in wirtschaftlicher Hinsicht dadurch von den Verfassungen der anderen Bundesländer unterschieden, daß sie trotz vorausgehender und vorrangiger grundgesetzlicher Regelungen, etwa im Gegensatz zum Lande Baden-Württemberg, überraschend ausführlich zu wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen Stellung nimmt. Dabei ist außerhalb des der „Wirtschafts- und Sozialordnung" gewidmeten 5. Abschnitts des I. Hauptteils der Verfassung im Rahmen der „Grundrechte und Grundpflichten" in Art. 9 der Genuß der vollen Freizügigkeit und das Recht, auszuwandern, aufgeführt, während der Gewährleistung des Eigentums und des Erbrechts Art. 18 gewidmet ist. Im Einleitungsartikel (43) des 5. Abschnitts findet sich eine Formulierung, die sorgsam den Begriff der Wirtschaftslenkung vermeidet, wenn sie die staatliche Pflicht erwähnt, „die Erzeugung, Herstellung und Verteilung der Wirtschaftsgüter zu beeinflussen, um jedermann einen gerechten Anteil am Wirtschaftsertrag zu sichern und ihn vor Ausbeutung zu schützen". So findet sich nur in Art. 58 der Hinweis auf „eine staatliche Wirtschaftslenkung", die, wenn über-

haupt, dann „nur über die Wirtschaftsgemeinschaften durchgeführt werden" kann. Marktwirtschaftlichen Vorstellungen entspricht nicht der Art. 52, soweit er „Schlüsselunternehmungen der Wirtschaft ... wegen ihrer überragenden Bedeutung für die Wirtschaft des Landes ... nicht Gegenstand privaten Eigentums sein" lassen will. So weist auch Art. 53 auf die Aufsichtspflicht des Staates „über die Banken, sonstige Geldinstitute und Versicherungen" hin und will „eine im volkswirtschaftlichen Sinne gebotene Anlage des Volksvermögens sicherstellen". Doch beinhaltet Art. 52 auch eine gewisse Tendenz zur Wettbewerbswirtschaft, wenn er sowohl den Monopolcharakter von Schlüsselunternehmen der privaten Hand bekämpft wie auch die Möglichkeit bietet, alle anderen wirtschaftlichen Großunternehmen aus dem Privateigentum in das Gemeinschaftseigentum überzuführen oder sie unter „Staatsaufsicht" zu stellen, „wenn sie in ihrer Wirtschaftspolitik, ihrer Wirtschaftsführung und ihren Wirtschaftsmethoden das Gemeinwohl gefährden". Dabei soll die Wahl „einer privatwirtschaftlichen oder gemeinwirtschaftlichen Unternehmungsform", die „Beteiligung der im Betrieb tätigen Arbeitnehmer, von Gemeinden oder Gemeindeverbänden ... eine übermäßige Zusammenballung wirtschaftlicher Macht ... verhindern", deren Mißbrauch schon nach Art. 44 „unzulässig" ist. Dieser Artikel konstituiert auch die „Vertragsfreiheit und Gewerbefreiheit ... nach Maßgabe der Gesetze". Die soziale Bindung des Gebrauchs des Eigentums in Art. 51 und seine Verpflichtung gegenüber dem Volk ist gekoppelt mit der Vorschrift, daß „Einschränkung oder Entziehung des Eigentums ... nur auf gesetzlicher Grundlage", „Enteignung nur gegen angemessene Entschädigung erfolgen" darf. Die Strukturpolitik ist in Art. 54 und 55 angesprochen, die den selbständigen „Mittelstand in Industrie, Gewerbe, Handwerk und Handel ... fördern und in seiner freien Entfaltung ... schützen" und „das Genossenschaftswesen ... fördern" soll. Ebenso soll „die Landwirtschaft als Grundlage der Volksernährung, insbesondere die Erhaltung eines selbständigen Bauernstandes mit allen geeigneten Mitteln" gefördert werden. Dem entspricht die Pflicht zur „Nutzung des Bodens" und der Versuch, den vertraglichen „Erwerb und Veräußerung von land- und forstwirtschaftlichem Grundbesitz" bei noch zu bestimmenden Größenmaßen durch Genehmigungspflicht zu überwachen. Gewisse Ansätze zu einer korporativen Wirtschaft finden sich in den Art. 58 und 59, die die Bildung von Wirtschaftsgemeinschaften durch den Zusammenschluß von Vereinigungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und deren Anschluß an die öffentlich-rechtliche Arbeitskammer vorsehen. Ihnen werden in der Verfassung an Aufgaben zugewiesen: „die gemeinsamen Angelegenheiten ihres Bereichs zu behandeln" und die „Interessen ihres Wirtschaftszweiges in der Gesamtwirtschaft" wahr-

zunehmen. Ferner soll die Regierung sie „zu allen wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen von grundsätzlicher Bedeutung ... hören". Auch kann ebenfalls nach Art. 58 „eine staatliche Wirtschaftslenkung ... nur über die Wirtschaftsgemeinschaften durchgeführt werden", wobei auch Art. 53 ihre „Zuziehung" bei der Investitionsplanung „im volkswirtschaftlichen Sinne ... sicherstellen" will.

Somit geht die Verfassung des Saarlandes in diesem korporativen Punkt über die Vorstellungen des Art. 92 (2) der Verfassung von Württemberg-Hohenzollern hinaus und weist den Wirtschaftsgemeinschaften zusätzlich die Aufgabe zu, die Regierung in wirtschaftlichen und sozialen Fragen zu beraten und allenfalls eine Wirtschaftslenkung durchzuführen.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die saarländische Verfassung der Sicherung der Wettbewerbsfunktion gerade durch die Art. 43, 44 und 52 besondere Aufmerksamkeit widmet, sich allerdings nicht in jedem Falle im Sinne der Förderung der reinen Privatwirtschaft entscheidet. Bei einer solchen Beurteilung muß das in Art. 52 zwingend vorgesehene Verbot privaten Eigentums an bestimmten Schlüsselunternehmungen der Wirtschaft wegen deren überragender Bedeutung ein Fremdkörper bleiben, der aus den lokalen Gegebenheiten (Röchling-Werke) und aus Einflüssen des französischen Staatsmerkantilismus erklärbar ist. Der Sicherung der Wettbewerbsfunktion entspricht der Wille, den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht — und zwar auch solchen innerhalb einer Gemeinwirtschaft — zu verhindern, speziell durch die Art. 44 und 52 (2 und 3).

Eingriffe in die Marktfunktion können aus Art. 53 (1), besonders aber aus Art. 53 (2) abgeleitet werden, die dann die Investitionsfreiheit betreffen würden. Dagegen ist Art. 58 (2) nur als Maßnahme für Krisenzeiten zu verstehen, wenn er eine „staatliche Wirtschaftslenkung ... nur über die Wirtschaftsgemeinschaften durchgeführt" wissen will.

Demgegenüber ist der Katalog der wirtschaftlichen Freiheitsrechte umfassend aufgeführt und damit die Individualfunktion gesichert, die wiederum durch strukturpolitische Bestimmungen für Mittelstand, Genossenschaftswesen und Landwirtschaft (Art. 54 und 55) untermauert wird. Der freie Gebrauch des Eigentums wird allerdings in Art. 51 generell dahingehend eingeschränkt, daß „sein Gebrauch ... nicht dem Gemeinwohl zuwiderlaufen" darf, privates Eigentum ist speziell in Art. 52 — wie erwähnt — ausgeschlossen bezüglich „Schlüsselunternehmungen der Wirtschaft" im Kohlen-, Kali- und Erzbergbau, bei anderen Bodenschätzen, in der Energiewirtschaft und im Verkehrs- und Transportwesen.

Die saarländische Verfassung kann aber trotz ihrer Art. 52 und 53 und trotz gewisser korporativer Ansätze in Art. 58 noch als überwiegend marktwirtschaftlich orientiert angesprochen werden.

4. Marktwirtschaftlich orientierte Verfassungen mit lenkungswirtschaftlichen Schwerpunkten

a) Die „Verfassung von Berlin"

vom 1. September 1950, die zwar in Art. 1 (3) auf das Grundgesetz verweist, dessen Anwendung aber gemäß Art. 87 (1) für Berlin noch „Beschränkungen unterliegt", entwickelt dennoch in einem gewissen Umfang eigene Wirtschaftsordnungsvorstellungen, die schon im Vorspruch zu dieser Verfassung — wenn auch ganz allgemein — angesprochen sind, und zwar mit der Bekundung des Willens, die „Wirtschaft demokratisch zu ordnen" und „dem Geiste des sozialen Forschritts ... zu dienen".

Die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs sichert Art. 16 als zwingende Rechtsnorm, die „jeden Mißbrauch wirtschaftlicher Macht ..., insbesondere ... alle auf Produktions- und Marktbeherrschung gerichteten privaten Monopolorganisationen" verbietet. Die Marktfunktionen unterliegen im einzelnen keiner Bindung, wohl aber findet sich in Art. 12 die Forderung, das „Recht auf Arbeit ... durch eine Politik der Vollbeschäftigung und Wirtschaftslenkung zu verwirklichen". An sich müßte eine Politik der Vollbeschäftigung sich nicht ohne weiteres und in jedem Falle lenkungswirtschaftlicher Mittel bedienen und damit die Funktionen eines freien Marktes einengen. Durch die erwähnte Koppelung von Vollbeschäftigung und Wirtschaftslenkung in diesem Artikel wird jedoch der Berliner Verfassung zum Teil ein lenkungswirtschaftliches Gepräge gegeben, das allerdings durch den Wortlaut des Art. 12 (1) auf die Maßnahmen beschränkt bleibt, die die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit zum Ziele haben. Bei konsequenter Durchführung dieses Postulats wäre sicher eine Politik der Wirtschaftslenkung infolge der Interdependenz allen wirtschaftlichen Geschehens gezwungen, auch auf andere Gebiete im Bereich der Marktfunktionen, etwa die Lohn- und Preisbildung, überzugreifen. Es bleibt zu erwähnen, daß diese Forderung im Gegensatz zu einigen anderen deutschen Länderverfassungen nicht auf Not- oder Übergangszeiten beschränkt ist.

Die Individualfunktion findet — mit der einzigen Ausnahme, „bei Überwindung öffentlicher Notstände mitzuhelfen" — ihre Sicherung in Art. 11,

der „das Recht der Freizügigkeit, ... die freie Wahl des Wohnsitzes, des Berufes und des Arbeitsplatzes" festlegt. Die Gewährung des Eigentums wird in Art. 15 bezüglich Inhalt und Schranken an weitere Gesetze geknüpft. Eigentümlicherweise ist die Frage der Enteignung, die „nur zum Wohl der Allgemeinheit auf gesetzlicher Grundlage vorgenommen werden" kann, in Abs. 2 nicht mit einem Entschädigungsanspruch gekoppelt.

Im gesellschaftlichen Bereich der Individualfunktion fällt auf, daß nach Art. 18 (3) das Streikrecht nicht wie in den meisten übrigen Verfassungen (mit Ausnahme von Bremen) auf die Gewerkschaften beschränkt wird. Dagegen findet es nach Abs. 2 seine Grenze bei der Gefährdung der „Erfüllung von Aufgaben verfassungsmäßiger Organe und öffentlich-rechtlicher Körperschaften". „Dem Geiste des sozialen Fortschritts"[1]) entsprechen u. a. die Art. 12 und 14, die auf die Sozialversicherungen verweisen und darüber hinaus, „sofern ein ausreichender Schutz durch die Sozialversicherung nicht gegeben ist", einen „Anspruch auf Lebensunterhalt aus öffentlichen Mitteln" im Sinne der öffentlichen Fürsorge vorsehen.

Zusammenfassend kann die Verfassung von Berlin zwar als marktwirtschaftlich orientiert angesprochen werden, doch darf der lenkungswirtschaftliche Schwerpunkt des Art. 12 mit seinen möglichen Wirkungen nicht unbeachtet bleiben; dies sowohl deswegen, weil die Verfassung hier eine zwingende Forderung erhebt, wie auch aus dem Grunde, weil insbesondere die Methode der Wirtschaftslenkung beim Inkrafttreten dieser Verfassung, also am 1. September 1950, im Raum der Bundesrepublik nicht mehr der herrschenden Meinung von der in wirtschaftspolitischen Fragen einzuschlagenden Richtung entsprach. Eine solche Beurteilung schließt nicht aus, daß auch die Verfassung von Berlin im übrigen weitgehende Freiheitsgarantien beinhaltet, was sowohl in Art. 11 (Freizügigkeit), in Art. 15 (Gewährleistung des Eigentums) wie auch in der in Art. 16 (Mißbrauch wirtschaftlicher Macht) enthaltenen indirekten Wettbewerbsgarantie zum Ausdruck kommt.

b) Die „Verfassung des Freistaates Bayern"

vom 2. Dezember 1946 beinhaltet in Fragen der Wirtschafts- und Sozialordnung im Vergleich zu anderen Länderverfassungen erstaunlich viele Aussagen. Wenn man bei der Untersuchung der Individualfunktion von der Behandlung des Eigentumsproblems ausgeht, findet man neben dessen

[1]) Vorspruch zur Verfassung von Berlin

behörde". Dadurch ergibt sich in dem Bereich der Produktions- und Verteilungspolitik innerhalb der bayerischen Verfassung ein eigentümlicher Zwiespalt zwischen lenkungswirtschaftlichen Marktordnungsvorstellungen und einer beinahe völligen Machtlosigkeit der mit der Durchführung dieses Programms eventuell beauftragten Organisationen. Ebenso unklar ist in Art. 176, in welcher Weise „die Arbeitnehmer als gleichberechtigte Glieder der Wirtschaft zusammen mit den übrigen in der Wirtschaft Tätigen an den wirtschaftlichen Gestaltungsaufgaben" teilnehmen sollen, auch wenn dieser Artikel nicht unter die Einschränkung des Art. 179 fällt und über die betriebliche Mitbestimmung weit hinausgeht. Eine nochmalige Bestätigung des Art. 35, wonach die Gewerkschaften elf Vertreter in den Senat entsenden, ist darin wohl nicht zu sehen. Lenkungswirtschaftliche Gedanken sind bezüglich produktions- und verteilungspolitischer Maßnahmen in Art. 152 zu finden, in der Überwachung der „geordneten[1]) Herstellung und Verteilung der wirtschaftlichen Güter" durch den Staat, bezüglich lohnpolitischer Maßnahmen in Art. 169, der dem Staat die Möglichkeit einräumt, „für jeden Berufszweig ... Mindestlöhne" festzusetzen und bezüglich der Politik der Vermögensverteilung nach Art. 168 „arbeitsloses Einkommen arbeitsfähiger Personen ... mit Sondersteuern" zu belegen. So werden auch in Art. 161 „die Verteilung und Nutzung des Bodens ... von Staats wegen überwacht" und gewisse „Steigerungen des Bodenwertes ... für die Allgemeinheit nutzbar" gemacht. Auch in Art. 157, der dem Geld- und Kreditwesen gewidmet ist, „kommt die grundsätzliche Ablehnung einer rein privatkapitalistischen Wirtschaftsordnung zum Ausdruck[2]). Im gleichen Sinne ist auch Art. 160 zu interpretieren, nach dessen Wortlaut „Eigentum an Bodenschätzen, ... an wichtigen Kraftquellen, Eisenbahnen und anderen der Allgemeinheit dienenden Verkehrswegen und Verkehrsmitteln, an Wasserleitungen und Unternehmen der Energieversorgung ... in der Regel Körperschaften oder Genossenschaften des öffentlichen Rechtes" zusteht. So kann der Staat auch nach Abs. 2 „für die Allgemeinheit lebenswichtige Produktionsmittel, Großbanken und Versicherungsunternehmungen ... in Gemeineigentum" überführen.

Während somit zwar auf der einen Seite eine Sicherung des allgemeinen Wettbewerbs in Art. 156 begründet wird, wird aber doch das Funktionieren eines freien Marktes auf dem Gebiete der Produktion und Distribution (Art. 152), der Lohnbildung (Art. 169) und teilweise auch der Preis-

[1]) dieser Ausdruck wurde erst bei der ersten Lesung im Plenum an die Stelle des Wortes: „planmäßigen" gesetzt. Siehe hierzu Nawiasky-Leusser, a. a. O. S. 233
[2]) Nawiasky-Leusser, a. a. O. S. 237

gestaltung (Art. 164 [2]) erheblichen Einschränkungen unterworfen. Bei einer Gesamtbetrachtung dieses Verfassungswerkes muß zunächst mit den Kommentatoren dieser Verfassung, Nawiasky-Leusser, darauf hingewiesen werden, daß die beschlossene Verfassungsform gegenüber den Vorentwürfen nur noch Teilstücke einer „Planwirtschaft“[1]) enthält, diese allerdings noch in einem Ausmaße, daß man ein Überwiegen lenkungswirtschaftlichen Denkens annehmen muß, wenn man den den sonstigen wirtschaftlichen Ordnungsgrundsätzen widersprechenden Art. 179 als nicht organisch eingefügt zunächst außer acht ließe. Wird dieser jedoch als eine Säule des wirtschaftlichen Ordnungsgefüges angesehen, so verliert eine Reihe von Möglichkeiten lenkungswirtschaftlicher Art ihre Grundlage und ihren Aussagewert. Dennoch verblieben starke Anhaltspunkte dafür, daß neben vielen marktwirtschaftlichen Ansätzen beinahe überwiegend lenkungswirtschaftliche Vorstellungen die bayerische Verfassung beherrschen, die im Hinblick auf das Jahr ihrer Entstehung (1946) und die zu dieser Zeit herrschenden wirtschaftlichen Notstände durchaus verständlich erscheinen.

5. Lenkungswirtschaftlich orientierte Verfassungen mit marktwirtschaftlichen Freiheitsgarantien

a) Die „Verfassung der Freien Hansestadt Bremen“

vom 21. Oktober 1947 befaßt sich angesichts des Stadtstaatcharakters Bremens ausgiebiger, als zu erwarten wäre, mit wirtschaftsordnenden Problemen. Einerseits kann im Sinne der Sicherung der Wettbewerbsfunktion das grundsätzliche Verbot der „Aufrechterhaltung oder Bildung aller die Freiheit des Wettbewerbs beschränkenden privaten Zusammenschlüsse“ in Art. 41, das Ausnahmen durch Gesetzesvorbehalt nur „nach gutachtlicher Äußerung der Wirtschaftskammer“ zuläßt, als die tragende Säule einer Wettbewerbsordnung angesehen werden, andererseits wird aber in Art. 39 dem Staate die Pflicht auferlegt, „eine sinnvolle Lenkung der Erzeugung, der Verarbeitung und des Warenverkehrs ... zu schaffen“ und „jedermann einen gerechten Anteil an dem wirtschaftlichen Ertrag aller Arbeit zu sichern“, was zwangsläufig zu erheblichen Einschränkungen einer freien Marktfunktion führen muß. Zwischen diesen beiden Polen bewegen sich die Vorstellungen der Verfassung von dem zu verwirklichenden Ordnungsbild wirtschaftlicher und sozialer Art. Der Erhaltung

[1]) so lautete die Überschrift über dem jetzigen Abschnitt „Wirtschaftsordnung“ im Entwurf

der Individualfunktion entsprechen die Gewährleistungen der freien Berufswahl (Art. 8), von Eigentum und Erbrecht (Art. 13), der Freizügigkeit und Auswanderungsfreiheit (Art. 18), ferner der in Art. 40 angesprochene strukturpolitische Schutz von Klein- und Mittelbetrieben. Lenkungswirtschaftliche Gedankengänge schließt zumindest tendenziell auch die Garantie des negativen Koalitionsrechts in Art. 48 aus, wonach „niemand ... gehindert oder gezwungen werden" darf, Mitglied einer Koalitionsvereinigung zu werden. Soziale und wirtschaftliche Bindungen dieser Freiheiten finden sich bezüglich des Eigentums in Art. 13, dessen „Gebrauch .. dem Gemeinwohl nicht zuwiderlaufen" darf, dessen Entzug „nur gegen angemessene Entschädigung" erfolgen darf mit Ausnahme der in Art. 44 vorgesehenen Enteignung von Unternehmen, die „auf Kosten der Allgemeinheit, insbesondere aus Kriegsgewinnen entstanden oder erweitert sind" und — wenngleich auch nicht in Art. 13 erwähnt — mit der weiteren Ausnahme des Art. 45 (3b, Satz 2), wenn bei Umlegung von Grundstücken (gemeint: Flurbereinigung und Landesplanung) „zu öffentlichen Zwekken" „Grundflächen der Umlegungsmasse . . . in das Eigentum des Staates oder der Gemeinde übergehen".

Den lenkungswirtschaftlichen Grundton bestimmt infolge der Einengung der Marktfunktionen der bereits erwähnte Art. 39 mit seinen produktions-, verteilungs- und einkommenverteilungspolitischen Weisungen, der eine gewisse Abschwächung dadurch erfährt, daß nach Satz 2 „im Rahmen der hierdurch[1]) gezogenen Grenzen... die wirtschaftliche Betätigung frei" ist. In gleicher Sicht ist auch Art. 12 zu beurteilen, wonach „durch Gesetz die Benutzung wissenschaftlicher Erfindungen und technischer Einrichtungen unter staatliche Aufsicht und Lenkung gestellt sowie beschränkt und untersagt werden" kann. Die sehr weitgehende Regelung der mit der Bodenreform zusammenhängenden Fragen in Art. 44 garantiert dem Staat eine dauernde „Aufsicht darüber ..., wie der Grundbesitz verteilt und wie er genutzt wird". Sie ermöglicht Enteignungen bei bestimmten Grundbesitzgrößen, für Zwecke des Wohnungsbaus, der Siedlung, der Urbarmachung, der Landwirtschaft, zur Erstellung „lebensnotwendiger Anlagen wirtschaftlicher und sozialer Art" u. a. m. Der Begriff des Gemeinwohls ist also hier sehr weit gefaßt und erlaubt dem Gesetzgeber Eingriffe — wie in dem vorausgehenden Abschnitt näher ausgeführt wurde —, die eine lenkungswirtschaftliche Tendenz nicht verleugnen können. Als solche ist auch die in den Länderverfassungen sonst nicht zu findende Möglichkeit zu werten, wonach „die ... staatlichen

---

[1]) gemeint: durch diese Weisungen

Schlichtungsstellen ... die Aufgabe haben", bei Arbeitsstreitigkeiten gegebenenfalls auch „auf Antrag des Senats Schiedssprüche zu fällen". Hierin ist zumindest ein Ansatzpunkt für eine staatliche Lohnpolitik zu sehen. Ebenso weicht Art. 57 von den meisten Sozialordnungsvorstellungen der anderen Länder — mit Ausnahme Hessens — ab, der „eine das gesamte Volk verbindende Sozialversicherung zu schaffen" vorsieht. An diesem Punkt ist das der gebundenen Marktwirtschaft zuzuordnende Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe verlassen und der Grundstein für ein allgemeines Versorgungsprinzip, sei es auf dem Gebiet der ärztlichen Betreuung oder dem der Alterssicherung, gelegt.

Die Art. 42 mit 44, die der Überführung von Unternehmen in Gemeineigentum gewidmet sind, können im allgemeinen als ordnungsneutral angesprochen werden, soweit nicht einzelne Punkte, die marktbeherrschenden Unternehmungen gewidmet sind, die Wettbewerbswirtschaft stützen sollen, wobei marktwirtschaftliche Überlegungen eine Verstaatlichung, die hier aber nicht ausschließlich gefordert wird, nicht als die allein zweckmäßige Maßnahme ansehen würden. Die in Art. 46 vorgesehene Errichtung einer Wirtschaftskammer „zur Förderung der Wirtschafts- und Sozialpolitik" ist in der Verfassung zu wenig in ihrer Struktur und Aufgabenstellung vorgezeichnet, als daß man daraus gesicherte Schlüsse auf Wirtschaftsordnungsvorstellungen ziehen könnte.
Es fällt ferner auf, daß Art. 50 zwar den Abschluß von „Gesamtvereinbarungen nur zwischen den Vereinigungen der Arbeitnehmer und Unternehmer oder ihren Vertretungen" zuläßt, daß dagegen „das Streikrecht der wirtschaftlichen Vereinigungen", also auch sonstiger, außerhalb von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden stehender wirtschaftlicher Gruppierungen anerkannt wird.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Ordnung des Wirtschaftslebens der Hansestadt Bremen von Art. 39 beherrscht wird, der die Erzeugung, die Verarbeitung und den Warenverkehr nicht über das Funktionieren eines freien Marktes, sondern über eine staatliche Lenkung regeln will. Nur innerhalb dieser Grenzen soll sich die wirtschaftliche Betätigung frei entfalten können. Dieser Begrenzung entspricht als Folgeerscheinung die staatliche Beaufsichtigung und Lenkung, die in Art. 12 und 44 vorgesehen ist, und nicht zuletzt die Möglichkeit staatlichen Eingreifens durch Schiedssprüche nach Art. 51.
Demgegenüber sind als Schwerpunkte der Individualfunktion die Sicherung der freien Berufswahl in Art. 8, die Gewährleistung von Eigentum und Erbrecht in Art. 13, die Garantie der Freizügigkeit in Art. 18 und der

Schutz des Mittelstandes in Art. 40 zu erwähnen. Nicht zuletzt sei auf Art. 41 verwiesen, der eine ausgeprägte Sicherung der Wettbewerbsfunktion beinhaltet.

b) Die „Verfassung des Landes Hessen"

vom 11. Dezember 1946 mit ihren heftig umstrittenen „Sozialisierungsparagraphen" scheint wegen vieler gleichlautender Formulierungen in wirtschaftlichen Fragen der Verfassung des Landes Bremen als Beispiel gedient zu haben. Bei einer generellen Beurteilung dieser Verfassung muß außer acht bleiben, daß gemäß Art. 157 vorübergehend „aus Anlaß der gegenwärtigen Notlage ... unerläßliche Eingriffe in ... Grundrechte" zugelassen werden können. Daher können die Garantie der Freizügigkeit nach Art. 6 und die Gewährleistung des Privateigentums nach Art. 45 uneingeschränkt als wirtschaftliche Grundrechte marktwirtschaftlicher Prägung und damit als Sicherung der Individualfunktion angesehen werden. Eigenartigerweise fällt die hessische Verfassung einerseits in Sachen Kartelle, Monopole und dergleichen keine klare Entscheidung, andererseits aber verlangt sie in Art. 39 die Überführung von Vermögen in Gemeineigentum bereits dann, wenn dieses Vermögen nur „die Gefahr solchen Mißbrauchs wirtschaftlicher Freiheit in sich birgt". Die Feststellung eines solchen Tatbestandes dürfte nicht leichtfallen, und offenbleibt die Frage, ob die Hand des Staates die Gefahr eines Mißbrauchs eher bannen kann. Züge einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung finden sich in Art. 27 in „der Anerkennung der Würde und Persönlichkeit des Menschen", in dem Bekenntnis zum Leistungslohn, modifiziert neben Art. 33 auch durch Art. 47, der die „Berücksichtigung der familiären Lasten" bei der Besteuerung vorsieht, in dem in Art. 36 niedergelegten ausdrücklichen Bekenntnis zur Koalitionsfreiheit positiver und negativer Art und in der Deklaration des Schutzes der Urheber durch Art 46. Eine gesunde Mittelstandspolitik ist in Art. 43 (1) angesprochen, die auch die Förderung des Genossenschaftswesens nach Art. 43 (2) und 44 einschließt. Die Eigentumsgarantie ist verbunden mit einer in Art. 45 festgelegten unbedingten Entschädigungspflicht, die allerdings in Art. 39 (3) „bei festgestelltem Mißbrauch wirtschaftlicher Macht" durchbrochen wird. Sie erfährt eine gewisse Wandlung dadurch, daß nach Art. 47 „bei der Besteuerung ... auf erarbeitetes Vermögen und Einkommen besondere Rücksicht zu nehmen" ist, womit wenigstens in Ansätzen der Versuch einer Korrektur der Vermögensverteilung unternommen wird.

Diesen zwar marktwirtschaftlichen, aber mit mancherlei Bindungen versehenen Ordnungsvorstellungen stehen Verfassungsauflagen gegenüber,

die ein Übergewicht lenkungswirtschaftlichen Denkens erkennen lassen. Fast gleichlautend mit der Bremer Regelung will Art. 38 „zum Wohle des ganzen Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs" durch Gesetz Maßnahmen einleiten, „um die Erzeugung, Herstellung und Verteilung sinnvoll zu lenken und jedermann einen gerechten Anteil an dem wirtschaftlichen Ergebnis aller Arbeit zu sichern". Dabei haben „die Gewerkschaften und die Vertreter der Unternehmen ... gleiches Mitbestimmungsrecht in den vom Staat mit der Durchführung seiner Lenkungsaufgaben betrauten Organen". Auf dem Gebiet des Arbeitsrechts wird von dem Grundsatz der Gleichstellung der Sozialpartner dadurch völlig abgewichen, daß in Art. 29 zwar das Streikrecht der Gewerkschaften anerkannt, die Aussperrung jedoch gleichzeitig als rechtswidrig bezeichnet wird. So trägt auch Art. 35, der „eine das gesamte Volk verbindende Sozialversicherung" vorsieht, Züge eines Wohlfahrtsstaates, in dem die soziale Eigenverantwortlichkeit von staatlichen Zwangsversicherungen abgelöst wird. War ferner, wie oben erwähnt, die grundsätzliche Überführung von „Vermögen, das die Gefahr ... (des) Mißbrauchs wirtschaftlicher Freiheit in sich birgt", in Gemeineigentum unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten bedenklich, da es andere, einer freiheitlichen Wirtschaft adäquatere Mittel gibt, um dem Überhandnehmen von Machtzusammenballungen zu steuern, so grenzt Art. 41 bedenklich an verwaltungswirtschaftliche Vorstellungen, wenn er „mit Inkrafttreten dieser Verfassung" ganze Wirtschaftszweige, wie den des Kohlen-, Kali- und Erzbergbaus, den der Eisen- und Stahlerzeugung, die Energiewirtschaft und „das an Schienen oder Oberleitungen gebundene Verkehrswesen", in Gemeineigentum überführt, ferner die Aufsicht oder Verwaltung der „Großbanken und Versicherungsunternehmen" übernimmt.

So reicht in der hessischen Verfassung die Skala wirtschaftlicher Ordnungsregelungen von einigen wenigen der Marktwirtschaft zuzurechnenden Freiheitsgarantien mit teilweisen Bindungen und Ausnahmeregelungen bis in den Bereich, der partiell einer Verwaltungswirtschaft zugeordnet werden muß. In keiner anderen deutschen Länderverfassung kommt lenkungswirtschaftliches Denken so deutlich zum Ausdruck und umfaßt so weite Gebiete der Volkswirtschaft, der Sozialpolitik und des Koalitionsrechts.
Funktionell betrachtet wird zunächst die Sicherung der Wettbewerbsfunktion nicht durch ein Verbot von Kartellen und Monopolen, sondern u. a. durch eine Überführung solcher Vermögen in Gemeineigentum versucht. Damit wird jedoch gerade der Sinn der Erhaltung des Wettbewerbs unterhöhlt, es werden neue Machtzusammenballungen hervorgerufen.

Die Einschränkungen der Marktfunktion werden in Art. 38 besonders deutlich, wobei ergänzend auch die Lohnbildung durch Art. 29 einseitig beeinflußt wird. Art. 41 will bedeutende Wirtschaftszweige generell aus der Privatwirtschaft nehmen und würde damit zumindest diese Märkte aus der freien Marktfunktion entlassen.
Die Wahrung der Individualfunktion ist in der Garantie der Freizügigkeit durch Art. 6 und die Gewährleistung des Privateigentums in Art. 45 enthalten. Sie wird ergänzt durch das in Art. 36 enthaltene Recht der Koalitionsfreiheit, durch eine Strukturpolitik im Interesse des Mittelstandes (Art. 43 [1]) und durch Förderung der Genossenschaften (Art. 43 [2] und Art. 44). Eine erhebliche Einschränkung der Individualfunktion ist jedoch in Art. 29 mit seinem Verbot der Aussperrung zu sehen. Ein Gleiches gilt für Art. 41, der das Privateigentum im Bereich bedeutender Wirtschaftszweige ausschließen, in anderen Bereichen durch staatliche Verwaltung oder Aufsicht aushöhlen will.

6. Korporativverfassung

Die „Verfassung für Rheinland-Pfalz"

vom 18. Mai 1947 birgt manche Gedanken in sich, die in den übrigen Länderverfassungen nicht oder nicht in dieser Ausführlichkeit zu finden sind. „Das für die Marktwirtschaft wesentliche Äquivalenzprinzip" ist in Art. 56 (1, Satz 1) mit dem Bekenntnis zum Leistungslohn „festgelegt"[1]), allerdings gebunden an die Forderung der Sicherung der Familie und der „Teilnahme an den Kulturgütern des Volkes". Schon an dieser Stelle findet sich eine Bestimmung als Novität im deutschen Verfassungsrecht, und zwar die Forderung, daß „darüber hinaus dem Arbeitnehmer ... ein gerechter Anteil am Reinertrag ... der Unternehmen ... gesichert werden" soll. Damit wird ein sozial- und verteilungspolitischer Programmsatz aufgestellt, dessen Verwirklichung in dieser Allgemeinheit Weiterentwicklungen auf dem Gebiet des Wirtschafts- und Gesellschaftsrechts erfordern würde, da „überbetriebliche Vereinbarungen diesen verschiedenartigen Umständen nicht gerecht werden können"[2]). Damit im engsten Zusammenhang steht die Gewährleistung des Eigentums und Erbrechts, wobei das Eigentum in Art. 60 als „ein Naturrecht" bezeichnet wird, was nicht dessen soziale Gebundenheit im Sinne des oben zitierten Art. 56,

[1]) Süsterhenn-Schäfer, a. a. O. S. 242
[2]) Süsterhenn-Schäfer, a. a. O. S. 243/244

des Art. 51 oder des Art. 64 ausschließt. Folgerichtig darf die „Enteignung ... nur gegen angemessene Entschädigung erfolgen". Die Verfassung gewährt ferner allen Deutschen in Art. 15 im Rahmen der Gesetze „das Recht, sich an jedem Ort aufzuhalten und niederzulassen, Grundstücke zu erwerben und jeden Erwerbszweig zu betreiben", sie garantiert weiter in Art. 52 „die Vertragsfreiheit, die Gewerbefreiheit ... und die Freiheit selbständiger Betätigung des einzelnen ... in der Wirtschaft", also die Privatinitiative, die wiederum „ihre Grenzen in der Rücksicht auf die Rechte des Nächsten und auf die Erfordernisse des Gemeinwohls" findet. Doch fehlt in diesem Zusammenhang eine besondere Wettbewerbsgarantie mit Hilfe von Verboten von Kartellen, Monopolen und Preisabreden, da dieser Tatbestand sich mit der in Art. 52 (2, Satz 2) enthaltenen Bestimmung: „Jeder Mißbrauch wirtschaftlicher Freiheit oder Macht ist unzulässig" nicht voll deckt. Die Garantie der freien Berufswahl enthält Art. 58 zusammen mit dem Recht, den Beruf „nach Maßgabe des Gesetzes in ungehinderter Freizügigkeit auszuüben".

Die Aufgaben des Staates gegenüber der Wirtschaft werden zunächst in Art. 51 (2) programmatisch aufgeführt mit den Verpflichtungen, „die Existenzgrundlage der heimischen Wirtschaft zu schützen, die Wirtschaft zu beaufsichtigen, für eine gesunde Mischung großer, mittlerer und kleiner Unternehmen zu sorgen und die Erzielung höchstmöglicher Erträge ... sicherzustellen". In Ausführung dieses Programms soll der Staat in Art. 65 „die selbständigen Betriebe der Landwirtschaft, der Industrie, des Gewerbes, Handwerks und Handels ... mit geeigneten Mitteln ... fördern", während andererseits nach Art. 64 „Grundbesitz, den sein Eigentümer oder Pächter einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung entzieht, ... anderweitig zu verpachten oder treuhänderisch zu verwalten" ist. Es kann sogar „in besonderen Fällen ... Enteignung erfolgen". Diese in Art. 51 (2) begründete Aufsichtspflicht des Staates hat zusammen mit der ebenfalls dort verankerten Strukturpolitik nach Art. 63 zur Folge, daß „land- und forstwirtschaftlicher Großgrundbesitz ..., soweit er die für die verschiedenen Nutzungsarten gesetzlich festzulegenden Höchstgrenzen übersteigt, ... durch Gesetz zu enteignen" ist. Eine solche Enteignung kann auch stattfinden, „wenn dies zur Sicherung eines planvollen Wohnungsbaues oder zur Förderung des Siedlungswesens notwendig ist". Die Staatsaufsicht über Banken, Versicherungen und sonstige Geldinstitute wird in Art. 62 Satz 2 bis zur „Lenkung der Geldinvestition in volkswirtschaftlich erwünschtem Sinne" ausgedehnt und trifft sich damit inhaltlich mit dem Art. 157 der bayerischen Verfassung. Der in Art. 54 vorgesehene Ersatz von Gesamtvereinbarungen „durch verbindlich erklärte Schiedssprüche" ist ebenfalls ein Ausfluß der erwähnten Aufsichtspflicht des Staates, wo-

bei generell die Grenze zwischen Aufsicht und Lenkung wie in dem oben angeführten Fall des Kreditwesens häufig schwer zu ziehen ist. Auch die in Art. 73 vorgesehene „Ausarbeitung von Plänen der Regierung über Lenkung der Arbeit, den Einsatz der Betriebsmittel und die Güterverteilung" beweist ebenso wie Art. 70, der die „Lenkung der Erzeugung und Güterverteilung" erwähnt, lenkungswirtschaftliche Tendenzen, auch wenn solche Pläne, wofür in der Verfassung kein Anhaltspunkt besteht, nur für Not- und Krisenzeiten ausgearbeitet werden sollten. Ein erheblicher Eingriff des Staates in die private Wirtschaft ist in Art. 61 enthalten, der den Staat verpflichtet, „privatrechtliche Schlüsselunternehmungen (Kohlen-, Kali- und Erzbergbau, eisenerzeugende Industrie, Energiewirtschaft sowie das an Schienen oder Oberleitungen gebundene Verkehrswesen) in Gemeineigentum zu überführen, wenn mit diesen Unternehmungen eine so große Macht verknüpft ist, daß sie ohne Gefährdung des Gemeinwohls der Privathand nicht überantwortet bleiben kann". Dasselbe trifft nach Abs. 2 auch auf „monopolartige Unternehmungen" zu, „wenn die Nutzung dem Gemeinwohl widerstreitet". Doch will die Verfassung „eine übermäßige Zusammenballung wirtschaftlicher Macht in einer Hand", also in der Hand des Staates, „durch Beteiligung der im Betrieb tätigen Arbeitnehmer, von Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie Privatpersonen verhindern", ferner die Wirtschaftlichkeit solcher Unternehmen dadurch erhalten, daß sie, „wenn es ihrem wirtschaftlichen Zweck entspricht, in einer privatwirtschaftlichen Unternehmungsform geführt werden".

Die aus dem Rahmen der übrigen deutschen Länderverfassungen fallende Besonderheit der rheinland-pfälzischen Verfassung jedoch sind die Art. 68—73. Wohl ist auch in anderen Länderverfassungen[1]) die Einrichtung von Wirtschaftskammern zu finden, doch wurden sie nirgends zu einem so weit verzweigten korporativen System ausgebildet, das — dessen Verwirklichung angenommen — dem gesamten Wirtschaftsgefüge des Landes sein Gepräge geben müßte. Zunächst sollen in Art. 68 „die anerkannten Vereinigungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern der gewerblichen Wirtschaft ... zu Wirtschaftsgemeinschaften zusammengeschlossen werden", die „die gemeinsamen Angelegenheiten ihres Bereichs zu behandeln" und die „Interessen ihres Wirtschaftszweiges in der Gesamtwirtschaft" wahrzunehmen haben. Dabei ist „an eine Zusammenarbeit innerhalb der Wirtschaftsgemeinschaft zwischen Arbeitern und Unternehmern in der Weise gedacht, daß innerhalb eines bestimmten Wirtschaftszweiges in Anlehnung an den Grundgedanken der Kartelle bestimmte Produk-

[1]) Art. 44 (2) der bad., Art. 154 und 179 der bayr., Art. 46 der Brem., Art. 59 der saarl., Art. 25 (2) der württ.-bad. und Art. 92 (2) der württ.-hoh. Verf.

tions- und Absatzregelungen vereinbart werden, um die Rentabilität der Betriebe und damit den Arbeitern den Arbeitsplatz zu sichern"[1]). Die regionale, damit öffentlich-rechtliche Organisation finden nach Art. 69 „alle Unternehmungen eines Bezirks ... jeweils in den Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Landwirtschaftskammern und der Kammer der freien Berufe". In ihnen „wirken Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen", in den Industrie- und Handelskammern sind sie sogar „gleichberechtigt vertreten". Das „Zentralorgan der Wirtschaft" ist nach Art. 71 „die Hauptwirtschaftskammer", bestehend aus Vertretern der in Art. 69 genannten Kammern, und zwar paritätisch durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer besetzt zusammen mit „drei von diesen hinzuzuwählenden Wirtschaftssachverständigen". Als Vorbild zu dieser Institution hat wohl der in Art. 165 der Weimarer Verfassung vorgesehene Reichswirtschaftsrat gedient. „In ihren Rechten und Pflichten sind die Mitglieder der Hauptwirtschaftskammer ... weitgehend den Abgeordneten des Landtags gleichgestellt[2])." Als Aufgaben weist Art. 72 der Hauptwirtschaftskammer zu, „Gesetzesentwürfe wirtschafts- und sozialpolitischen Inhalts (zu) begutachten", auch kann sie „dem Landtag Gesetzesvorlagen unterbreiten", sie soll ferner nach Art. 73 „von der Regierung bei allen wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen von grundsätzlicher Bedeutung gehört werden" und „in der Ausarbeitung von Plänen der Regierung über die Lenkung der Arbeit, den Einsatz der Betriebsmittel und die Güterverteilung ... beteiligt werden".

Der Schwerpunkt des in der Verfassung für Rheinland-Pfalz sich widerspiegelnden Ordnungsbildes liegt ohne Zweifel in dem zwar nicht neuen, aber im Nachkriegsdeutschland sonst nirgends in so ausgeprägter Form unternommenen Versuch, ein korporatives Wirtschaftssystem zu entwickeln, das der dieser Untersuchung liegenden Systematik zufolge als lenkungswirtschaftlich angesprochen werden muß, aber eine Sonderform in diesem Bereich darstellt; lenkungswirtschaftlich deshalb, weil wesentliche Entscheidungen der Wirtschaft außerhalb der Marktfunktion fallen, und zwar sowohl innerhalb der Wirtschaftsgemeinschaften bezüglich der Lohn-, Produktions- und Absatzpolitik wie auch innerhalb der Kammern als planende (Art. 73) und mitwirkende (Art. 70) Organe einer Erzeugungs-, Investitions- und Güterverteilungslenkung. Diese Art von staatsfreier bzw. halbstaatlicher, korporativer Lenkungswirtschaft, die ihr Vorbild im Ständestaat und ihre besondere Ausprägung in der katholischen Sozial-

[1]) Süsterhenn-Schäfer, a. a. O. S. 283/284
[2]) Süsterhenn-Schäfer, a. a. O. S. 295

lehre gefunden hat, verlangt als Äquivalent die obenerwähnten individuellen Freiheitsgarantien mit starker sozialer Bindung, wie sie sich in der „Sicherung der Familie", der Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer und in der naturrechtlichen Begründung des Eigentums manifestieren, wie sie aber auch in der Beteiligung von Privatpersonen an sozialisierten Betrieben zum Ausdruck kommt, um damit einer wirtschaftlichen Übermacht des Staates Einhalt zu gebieten und um zugleich auch eine gewisse Wettbewerbsfunktion im lenkungswirtschaftlichen Raum zu erhalten.

7. Länderverfassungen und das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland

Nach der Behandlung der Verfassungen der Bundesländer Westdeutschlands soll nun abschließend kurz auf das Verhältnis dieser Verfassungen zum Grundgesetz der Bundesrepublik bezüglich der wirtschaftlichen Aussagen eingegangen werden. Es wurde schon an früherer Stelle betont, daß das Grundgesetz in diesem Bereich gerade im Vergleich zu vielen Länderverfassungen auffallend zurückhaltend ist. So fehlen Anhaltspunkte über die Zulässigkeit von wirtschaftslenkenden Maßnahmen und Entscheidungen bezüglich des Streikrechts, des Schlichtungswesens und des Mitbestimmungsrechts. Vergleicht man jedoch das Grundgesetz mit der Weimarer Reichsverfassung, so ist in diesem eine freiheitlichere Wirtschaftsauffassung spürbar. Diese findet ihren Ausdruck in den individuellen Freiheitsrechten des Art. 2 (1), der die freie Entfaltung der Persönlichkeit garantiert, des Art. 9 in der Gewährung der Vereins- und Koalitionsfreiheit, in dem Genuß der Freizügigkeit nach Art. 11, in der Konstituierung der freien Berufswahl nach Art. 12, in der Gewährleistung des Eigentums und des Erbrechts nach Art. 14 und in der generellen Sicherung dieser Rechte durch Art. 19 (2) und 19 (4).

Einschränkungen dieser Rechte im Sinne sozialer Vorbehalte finden sich bezüglich des Eigentums in Art. 14 (2) und Art. 15 und in Art. 20, der die Sozialstaatlichkeit der Bundesrepublik hervorhebt. Der Begriff der Sozialstaatlichkeit beinhaltet eine Aussage über die Güterverteilung und bindet sowohl Gesetzgebung wie auch Exekutive und Rechtsprechung.

Für das Verhältnis der Länderverfassungen zum Grundgesetz in Fragen der Wirtschaftsordnung sind jedoch von entscheidender Bedeutung die wirtschaftlich relevanten Absätze der Art. 73 und 74 des Grundgesetzes. In Art. 73 wird dem Bund das Recht der ausschließlichen Gesetzgebung zugewiesen über die Freizügigkeit und die Ein- und Auswanderung in

Abs. 3, über das Währungs-, Geld- und Münzwesen in Abs. 4, über die Einheit des Zoll- und Handelsgebietes, die Handels- und Schiffahrtsverträge, die Freizügigkeit des Warenverkehrs und den Waren- und Zahlungsverkehr mit dem Ausland in Abs. 5 und über den gewerblichen Rechtsschutz, das Urheberrecht und das Verlagsrecht in Abs. 9. Mit diesen Bestimmungen ist der wirtschaftliche Bereich der Hoheitsfunktion in die Zuständigkeit des Bundes gelegt. Entscheidungen über Marktfunktionen können im Raum des Außenhandels und bezüglich der Freizügigkeit des Warenverkehrs nur mehr auf Bundesebene getroffen werden. Auch innerhalb des Individualbereichs des wirtschaftlichen Menschen entscheidet die Gesetzgebung des Bundes über Fragen der Freizügigkeit und über die in Abs. 9 aufgeführten Punkte.

Weit umfangreicher jedoch ist in wirtschaftlichen Angelegenheiten die Zuständigkeit des Bundes im Rahmen des Art. 74 begründet, der den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung absteckt. Als die vier Säulen, die den wirtschaftspolitischen Überbau tragen, sind die Absätze 11, 14, 15 und 16 anzusehen, die „das Recht der Wirtschaft...", „das Recht der Enteignung...", „die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft" und „die Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung" beinhalten. Diese Bestimmungen werden auf der wirtschaftlichen Ebene ergänzt durch die Absätze 17, 18, 21, 22 und 23, im sozialen Bereich durch die Absätze 7, 10 und 12.

Durch das Recht der konkurrierenden Gesetzgebung werden zwar die wirtschaftlich relevanten Artikel der Länderverfassungen nicht schon bei Inkrafttreten des Grundgesetzes aufgehoben, wohl aber durch die weitere Gesetzgebung des Bundes auf all den entsprechenden Gebieten immer mehr zur rechtlichen Bedeutungslosigkeit verurteilt. Eine solche Entwicklung entspricht dem X. Abschnitt, Art. 72 (3) und 74 (11) des Bonner Grundgesetzes, die die Wahrung der Wirtschaftseinheit im westdeutschen Raum fordern, und der Forderung des Art. 28 des Grundgesetzes, wonach „die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen muß". Diese tatsächliche Entwicklung zu einer einheitlichen Wirtschaftsordnung aber nimmt der Frage nicht die Berechtigung, von welchen Ordnungsvorstellungen die Verfassungen der deutschen Länder ausgegangen sind, als sie eine neue Ordnung in Westdeutschland zu begründen versuchten.

F

Wirtschaftsordnung und Gesamtlebensordnung

Die Absicht dieser Untersuchung war es, mit Hilfe von teilweise spärlichen Hinweisen in den Verfassungen der deutschen Bundesländer, wie sie nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden sind, ein Bild zu skizzieren, das die gedachte Wirtschaftsordnung dieser Länder widerspiegelt. Daß dieses Bild nicht einem bis ins letzte Detail ausgearbeiteten Gemälde gleicht, ist bei der erhobenen Fragestellung nicht verwunderlich. Verfassungswerke können jeweils nur die Grundtöne bestimmen, die das später durch Gesetze und Entwicklungen vervollständigte Bild beherrschen. Darüber hinaus steht „die Frage der Wirtschaftsordnung ... in unlösbarem Zusammenhange mit der politischen und Gesamtlebensordnung, die wir erstreben"[1]). Gerade die politische Lebensordnung aber hat durch die Bildung der Bundesrepublik Deutschland und ihr Grundgesetz einen neuen Raum geschaffen, der jene Tendenzen überlagert, die herauszuarbeiten versucht wurde. Wenn in den einleitenden Kapiteln die geistigen Grundlagen moderner Wirtschaftsordnungen herausgestellt wurden, so dies mit der Zielsetzung, auf der Bühne des aktuellen Geschehens auch den Hintergrund zu erhellen, um das vordergründige Tun verständlich werden zu lassen und um den Rahmen abzustecken, innerhalb dessen die Diskussion um Wirtschaftsordnungsfragen sich bewegt.

Der weitere Versuch einer Gruppierung und Schematisierung von Wirtschaftstheorien galt dem Bilden einer theoretischen Grundlage und dem Erstellen eines Maßstabes, anhand dessen im Einzelfall Unterscheidungen getroffen werden können. Wenn als Maßeinheit der Begriff der Freiheit

[1]) Alfred Müller-Armack, a. a. O. S. 62

gewählt wurde, so dies deswegen, weil diese der allein zulässige Wert zu sein scheint, der zusammen mit dem Begriff der Bindung jene Polarität erzeugt, die nicht nur das wirtschaftliche Leben, sondern die Gesamtlebensordnung des Menschen beherrscht. Zwischen Freiheit und Bindung hat jeder Mensch und jede Gemeinschaft und damit jeder Staat die Ordnung zu finden, die seinen gesellschaftlichen Zielen entspricht. Dieses Maß der Freiheit ist keine ökonomische Größe, aber gerade aus diesem Grund geeignet, als Grundlage für Aussagen zu dienen, die den Menschen als zoon politikon und als homo oeconomicus zum Gegenstand haben, weil dadurch die Frage unserer Wirtschaftsordnung hineingestellt wird in die Problematik unserer Gesamtlebensordnung und in die Auseinandersetzung zwischen zwei Welten. In dieser Auseinandersetzung begegnen sich die Begriffe der Freiheit und Bindung als Schicksal der abendländischen Welt.

Literaturverzeichnis

(Zitierten Werken ist ein „z“ vorangesetzt)

z	Arndt, A. jr.	„Das Problem der Wirtschaftsdemokratie in den Verfassungsentwürfen“, Aufs. in SJZ, 1946, S. 137 ff.
	Bayer, Hans	„Sozialisierung und Planwirtschaft“, Wien 1947
z	Bebel, August	„Die Frau und der Sozialismus“, Stuttgart-Berlin 1922
z	Böhm, Franz	zu A. Arndt jr. „Das Problem der Wirtschaftsdemokratie . . .“, Aufs. in SJZ, 1946, S. 143 ff.
z	Böhm, Franz	„Die Aufgaben der freien Marktwirschaft“, München 1951
z	Böhm, Franz	„Die Idee des Ordo im Denken Walter Euckens“, Aufs. in „Ordo“ Bd. III, 1950 S. XV ff.
z	Böhm, Franz	„Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung“, Stuttgart-Berlin 1937
z	Brugger, Gustav	„Wechselbeziehungen zwischen Staatsordnung, Rechtsordnung und Wirtschaftsordnung“, Diss. vom 8. 12. 1955, Jur. F. Mchn.
z	Eucken, Walter	„Die Grundlagen der Nationalökonomie“, Heidelberg 1950, 6. Aufl.
z	Eucken, Walter	„Das ordnungspolitische Problem“, Aufs. in „Ordo“, Bd. I, 1948
z	Eucken, Walter	„Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung“, Aufs. in „Ordo“, Bd. II, 1949
z	Eucken, Walter	„Unser Zeitalter der Mißerfolge“, Fünf Vorträge zur Wirtschaftspolitik, Tübingen 1951
z	Eucken, Walter	„Die zeitliche Lenkung des Wirtschaftsprozesses und der Aufbau der Wirtschaftsordnungen“, Aufs. in Jahrbuch f. Nat.Ök. u. Stat., 1944
	Gestrich, Hans	„Neue Kreditpolitik“, Heft 3 der Schriftenreihe „Ordnung der Wirtschaft“
z	Hayek, F. A.	„Der Weg zur Knechtschaft“, Erlenbach-Zürich 1952, 3. Aufl.
	Hayek, F. A.	„Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik“, Aufs. in „Ordo“, Bd. VI, 1954, S. 3 ff.
	Hensel, K. Paul	„Ordnungspolitische Betrachtungen zur katholischen Soziallehre“, Aufs. in „Ordo“, Bd. II, 1949

	Höffner, Joseph	„Der Wettbewerb in der Scholastik", Aufs. in „Ordo", Bd. V, 1953, S. 181 ff.
z	Huber, E. R.	„Wirtschaftsverwaltungsrecht" Bd. I und II, Tübingen 1953 bzw. 1954
	Jöhr, Walter Adolf	„Konkurrenz und Planwirtschaft", Bern 1946
z	Jöhr, Walter Adolf	„Ist ein freiheitlicher Sozialismus möglich?", Bern 1948
	Jöhr, Walter Adolf	„Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik", St. Gallen 1943
	Jöhr, Walter Adolf	„Das Problem der Wirtschaftsordnung", Aufs. in „Individuum und Gemeinschaft", Festschrift zur Fünfzigjahrfeier der Handelshochschule St. Gallen, St. Gallen 1949
	Klothen, Norbert	„Zur Typenlehre der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen", Aufs. in „Ordo", Bd. VII, 1955, S. 123 ff.
z	Krüger, Herbert	„Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung", Aufs. in „Deutsches Verwaltungsblatt" 1951
z	Lenin	„Staat und Revolution", Berlin 1918
	Lippmann, Walter	„Die Gesellschaft freier Menschen" („The Good Society") mit Einführung von Wilh. Röpke, Bern 1945
	Lutz, Friedrich A.	„Geldpolitik und Wirtschaftsordnung", Aufs. in „Ordo", Bd. II, 1949
	Lutz, Friedrich A.	„Das Grundproblem der Geldverfassung", Heft 2 der Schriftenreihe „Ordnung der Wirtschaft"
	Maier, Karl Friedrich	„Der Wirkungsgrad der Wirtschaftsordnung", Aufs. in „Ordo", Bd. V, 1953, S. 57 ff.
z	Maunz, Theodor	„Deutsches Staatsrecht", München und Berlin 1958, 8. Auflage
	Mayer, Fritz W.	„Geldpolitik, Vollbeschäftigung und Wirtschaftsordnung", Aufs. in „Ordo", Bd. I, 1948
z	Miksch, Leonhard	„Die sittliche Bedeutung der inneren Koordination", Aufs. in „Ordo", Bd. III, 1950, S. 29 ff.
	Miksch, Leonhard	„Wettbewerb als Aufgabe", Godesberg 1947
	v. Mises, Ludwig	„Die Gemeinwirtschaft", Untersuchungen über den Sozialismus, Jena 1920
z	v. Mises, Ludwig	„Interventionismus", Aufs. in Arch. f. Soz.Wissensch. und Soz.Pol., 56. Bd., 1926
z	Mitscherlich, Alexander u. Alfred Weber	„Freier Sozialismus", Heidelberg 1946
	Morgenstern, O.	„Die Grenzen der Wirtschaftspolitik", Wien 1934
z	Müller-Armack, Alfred	„Entwicklungsgesetze des Kapitalismus", Berlin 1932
z	Müller-Armack, Alfred	„Genealogie der Wirtschaftsstile", Stuttgart 1941, 2. Auflage
z	Müller-Armack, Alfred	„Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft", Hamburg 1947
	Müller-Armack, Alfred	„Die Wirtschaftsordnungen, sozial gesehen", Aufs. in „Ordo", Bd. I, 1948
	Muhler, Emil	„Die Soziallehre der Päpste", München 1958
z	Nawiasky-Leusser	„Die Verfassung des Freistaates Bayern", München 1948
z	Nebinger, R.	„Kommentar zur Verfassung für Württemberg-Baden", Stuttgart 1948
	v. Nell-Breuning, O.	„Berufsständische Ordnung und Monopolismus", Aufs. in „Ordo", Bd. III, 1950
z	Neuling, W.	„Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung", Aufs. in „Finanzarchiv", 9. Bd., 1. Heft
z	Oppenheimer, Franz	„Weder Kapitalismus noch Kommunismus", Jena 1932, 2. Auflage

z	Ortlieb, Heinz Dietrich	„Wandlungen des Sozialismus", Verlag für Wirtschaft und Sozialpolitik, 1947
z	Partsch, Karl Joseph	„Die verfassungsmäßige Sicherung von Wirtschaftsprinzipien", Aufs. in „Ordo", Bd. VI, 1954
	Pfister, Bernhard	„Leistungswettbewerb und Monopolkontrolle", Aufs. in „Hochland", August 1948
	Preiser, Erich	„Gestalt und Gestaltung der Wirtschaft", Tübingen 1934
z	Preiser, Erich	„Die soziale Problematik der Marktwirtschaft", München 1951
z	Preiser, Erich	„Die Zukunft unserer Wirtschaftsordnung", Göttingen 1955
z	Preiser, Erich	„Wesen und Methoden der Wirtschaftslenkung", Aufs. in Finanzarchiv, N. F., Bd. I, 1941, S. 225 ff. Ebenso in „Bildung und Verteilung des Volkseinkommens", Göttingen 1957, S. 239 ff.
z	Pütz, Theodor	„Theorie der Allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung", Wien 1948
z	Raiser, Ludwig	„Wirtschaftsverfassung als Rechtsproblem", Aufs. in Festschrift für Julius v. Gierke, Berlin 1950, S. 181 ff.
z	Röpke, Wilhelm	„Civitas Humana", Erlenbach-Zürich 1949, 3. Auflage
z	Röpke, Wilhelm	Vorwort zu F. A. Hayek „Der Weg zur Knechtschaft", Erlenbach-Zürich 1952, 3. Auflage
	Röpke, Wilhelm	„Die Krise des Kollektivismus", Erlenbach-Zürich 1947
z	Röpke, Wilhelm	„Die Ordnung der Wirtschaft", Frankfurt-Main 1948
z	Röpke, Wilhelm	„Staatsinterventionismus", Aufs. im Erg.Bd. d. Hdw. d. Staatsw., 4. Auflage, Jena 1929
z	Rösner, Ulrich	„Hat sich das Bonner Grundgesetz für eine Wirtschaftsverfassung entschieden?" Diss. vom 14. 1. 1953, Jur. F. Mchn.
	Rüstow, Alexander	„Zwischen Kapitalismus und Kommunismus", Aufs. in „Ordo", Bd. II, 1949, S. 100 ff.
	Rüstow, Alexander	„Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus als religionsgeschichtliches Problem", Istanbul 1945
z	Rüstow, Alexander	„Das neoliberale Programm", Aufs. in „Offene Welt" Nr. 46, 1957
z	Schmölders, Günter	„Steuersystem und Wettbewerbsordnung", Aufs. in „Ordo", Bd. III, 1950, S. 135 ff.
	Schumpeter, Josef	„Epochen der Dogmen- und Methodengeschichte", G. d. S. I. I., 2. Auflage, Tübingen 1934
z	Schumpeter, Josef	„Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie", Bern 1946
	Sieveking, H.	„Wirtschaftsgeschichte", Berlin 1935
z	Sombart, Werner	„Die Ordnung des Wirtschaftslebens", Berlin 1927, 2. Auflage
	Sombart, Werner	„Die Zukunft des Kapitalismus", Berlin 1932
	Spengler, Oswald	„Preußentum und Sozialismus", München 1921
z	v. Stackelberg, Heinrich	„Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung", Aufs. in „Ordo", Bd. II, 1949
	v. Stackelberg, Heinrich	„Grundzüge der theoretischen Volkswirtschaftslehre", Stuttgart-Berlin 1943
z	Süsterhenn-Schäfer	„Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz", Koblenz 1950
z	Weber, Adolf	„Übergangswirtschaft und Geldordnung", München 1946
	Weber, Adolf	„Wohin steuert die Wirtschaft?", München 1946
	Weber, Max	„Wirtschaft und Gesellschaft", G. d. S. III. Abtg., 2. Auflage, Tübingen 1925

	Weddingen, Walter	„Persönlichkeit und Gemeinschaft als Grundsätze der Wirtschaftspolitik“, Aufs. in „Jahrb. f. Nat.Ök. und Stat.“, 1941, S. 266 ff.
	Weddingen, Walter	„Die Wirtschaftsverfassung zwischen Individualismus und Kollektivismus“, Aufs. in „Schmollers Jahrbuch“ 1932, S. 314 f.
z	Weddingen, Walter	„Wesen und Systematik der Wirtschaftslenkung“, Aufs. in „Zeitschrift f. d. g. Staatsw.“, 103. Bd., 1. Heft
	Weigmann, Hans	„Zur gegenwärtigen Problemlage der Wirtschaftsplanung“, Aufs. in „Archiv für Wirtschaftsplanung“, Bd. 1, 1942
	Weisser, Gerhard	„Was wollen die freiheitlichen Sozialisten?“, Aufs. in „Offene Welt“, Nr. 46, 1957
	Weisser, Gerhard	„Sozialisierung bei freisozialistischer Wirtschaftsverfassung“, Hamburg 1947
z	v. Zwiedlineck-Südenhorst, Otto	„Weltanschauung und Wirtschaft“, München 1942

Lebenslauf

Am 16. Dezember 1919 wurde ich, Alfred Schwingenstein, als Sohn des damaligen Försters und späteren Journalisten und Verlegers August Schwingenstein und seiner Ehefrau Maria, geb. Fuhler, in Ulm a. d. D. geboren.

Nach der Volksschule besuchte ich in München das Wittelsbacher-Gymnasium, an dem ich im Jahre 1938 die Reifeprüfung ablegte. Während des darauffolgenden fast 7jährigen Wehrdienstes hatte ich in den Jahren 1941/42 und 1944 Gelegenheit, mein Studium in Volkswirtschaft, Philosophie und Zeitungswissenschaft zu beginnen. Meine nach dem Kriege begonnene berufliche Tätigkeit führte mich zur Presse, und zwar als Leiter der kaufmännischen, Personal- und Verwaltungsabteilung des Süddeutschen Verlages GmbH in München und als Gründer und Inhaber des Christlichen Nachrichtendienstes GmbH in München. Nach dem Übergang dieses Unternehmens in die Katholische Nachrichtenagentur im Jahre 1953 und meinem Ausscheiden aus dem Süddeutschen Verlag im Jahre 1954 setzte ich das Studium der Nationalökonomie fort und legte am 7. Mai 1957 die Diplomprüfung für Volkswirte an der Universität München ab.